

Data enia

Revista Jurídica Digital

ISSN 2182-6242 | Semestral | Gratuito
Ano 1 • N.º **02** • Janeiro - Junho 2013

Data Venia

Revista Jurídica Digital

Publicação gratuita em formato digital
Periodicidade semestral
ISSN 2182-8242

Ano 1 • N.º 02 • Janeiro-Junho 2013
Publicado em Agosto de 2013.

Propriedade e Edição:
© DataVenia
Marca Registada n.º 486523 – INPI.

Administração:
Joel Timóteo Ramos Pereira

Internet: www.datavenia.pt
Contacto: correio@datavenia.pt

A Data Venia é uma revista digital de carácter essencialmente jurídico, destinada à publicação de doutrina, artigos, estudos, ensaios, teses, pareceres, crítica legislativa e jurisprudencial, apoiando igualmente os trabalhos de *legal research* e de *legal writing*, visando o aprofundamento do conhecimento técnico, a livre e fundamentada discussão de temas inéditos, a partilha de experiências, reflexões e/ou investigação.

As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos respectivos autores e não traduzem necessariamente a opinião dos demais autores da Data Venia nem do seu proprietário e administrador.

A citação, transcrição ou reprodução dos conteúdos desta revista estão sujeitas ao Código de Direito de Autor e Direitos Conexos.

É proibida a reprodução ou compilação de conteúdos para fins comerciais ou publicitários, sem a expressa e prévia autorização da Administração da Data Venia e dos respectivos Autores.

A Data Venia faz parte integrante do projecto do Portal Verbo Jurídico. O Verbo Jurídico (www.verbojuridico.pt) é um sítio jurídico português de natureza privada, sem fins lucrativos, de acesso gratuito, livre e sem restrições a qualquer utilizador, visando a disponibilização de conteúdos jurídicos e de reflexão social para uma cidadania responsável.



A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR

JOANA ROQUE LINO

Advogada e Agente de Execução

Doutoranda em Direito Público

SUMÁRIO:

Este trabalho analisa o exercício do direito de ação popular por parte da autarquia local, no quadro da conformação legal que lhe foi dada pelo legislador nacional no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto, com especial incidência sobre a matéria dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como da legitimidade, do interesse em agir e do objeto do processo, no âmbito do contencioso administrativo.

Discute-se se a ação popular de que as autarquias locais podem lançar mão apenas é passível de ser utilizada quando o interesse a tutelar esteja inserido nas respetivas atribuições e competências e ou quando exista uma conexão entre os interesses tutelados e a área de circunscrição territorial da autarquia autora, ou se foi atribuída às autarquias locais uma legitimidade processual ativa originária para que atuem em nome próprio, por sua conta e no exercício de um direito próprio, embora em defesa de interesses alheios, independentemente da titularidade de qualquer direito, estabelecendo-se um nexó territorial entre os residentes das autarquias e a sua área de circunscrição e não entre esta e os interesses de que aqueles são titulares.

A AUTARQUIA COMO AUTORA POPULAR

JOANA ROQUE LINO
Advogada e Agente de Execução
Doutoranda em Direito Público

INTRODUÇÃO ^(*)

O tema que escolhi para objecto deste trabalho, «a autarquia local como autora popular», reveste-se de actualidade, não obstante a Lei n.º 83/95 de 31 de Agosto ter sido publicada no ano de 1995, pelo facto de estarmos a assistir ao desenvolvimento dos chamados processos colectivos, quer ao nível internacional, designadamente, no Brasil, que conta actualmente com um projecto de código de processos colectivos, quer ao nível comunitário, onde se têm efectuado algumas audições públicas sobre o processo judicial colectivo, embora restritas a certas matérias, como sucede com a defesa do consumidor.

Os processos colectivos obrigam-nos a repensar os códigos de processo existentes, de cunho individualista, no tocante à tutela dos interesses difusos, dos interesses colectivos e dos interesses individuais homogêneos, em matérias como as da legitimidade, do interesse em agir e do objecto do processo, entre outras.

Os problemas que podem suscitar-se colocam-se com especial acuidade em relação à autarquia local como autora popular, atenta a configuração legal da titularidade do direito de acção popular por parte das autarquias locais no ordenamento jurídico português, nomeadamente, no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 83/95, cuja redacção é a seguinte:

“São igualmente titulares dos direitos referidos no número anterior as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição”.

Esta configuração legal aliada ao facto de haver autores que consideram que a acção de que as autarquias podem lançar mão não é uma verdadeira acção popular, mas sim uma acção pública, passível de utilização apenas quando o interesse a tutelar contenciosamente esteja inserido nas atribuições e competências das autarquias locais e quando o interesse afectado ou ameaçado se situe no território da autarquia autora ou essa afectação tenha, de algum modo, refracção no território da autarquia autora, permitiu-nos encontrar um tema de trabalho interessante, que nos deu a oportunidade de levar a cabo uma investigação da qual esperamos ter conseguido alcançar alguns contributos de ordem prática no domínio do contencioso administrativo.

^(*) Texto da Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito - Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Orientador: Professor João Caupers.

Palavras-chave: Acção popular; Autarquia Local; Interesses difusos, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos; Legitimidade, interesse em agir, objeto do processo; Contencioso administrativo; Atribuições e Competências das Autarquias Locais; Circunscrição territorial; Interesses dos residentes da Autarquia.

O presente trabalho visa, pois, analisar o exercício do direito de acção popular por parte das autarquias locais no domínio da jurisdição administrativa, e não também no quadro da jurisdição cível. Esta restrição prende-se com uma opção de delimitação do tema, resultante dos condicionalismos de tempo e de espaço que conformam este trabalho. Excluímos ainda do nosso trabalho uma análise mais aprofundada da evolução dos conceitos de interesse difuso, interesse colectivo e interesse individual homogéneo, na medida em que tal análise nos obrigaria a sermos mais contidos na análise das restantes questões presentes no trabalho, quando é nelas que reside o cerne da problemática a que cumpre dar resposta.

Com este enquadramento, foi-nos possível estudar e questionar se as autarquias locais actuam enquanto representantes ou substitutas dos residentes na área da respectiva circunscrição, ou se a sua actuação, enquanto autoras populares, não se insere em qualquer destas categorias; por seu turno, debruçámo-nos sobre a legitimidade e o interesse em agir das autarquias locais, por ser através dessa análise, em nosso entender, que se consegue verificar se a actuação das autarquias locais no exercício do direito de acção popular tem como limite as suas atribuições e competências e, por outro lado, se existe uma conexão entre os interesses tutelados e a área da circunscrição territorial das autarquias locais.

O trabalho estrutura-se em três partes, seguidas de conclusões.

Na primeira parte, fazemos um sintético cotejo histórico da evolução do direito de acção popular no ordenamento jurídico português, seguido de uma breve abordagem à figura da acção popular no direito brasileiro e no direito italiano.

Na segunda parte, procedemos à análise da natureza da autarquia local, das suas atribuições e competências e do modo como o seu território se organiza, após o que fazemos uma análise generalizada de algumas questões relacionadas com o direito de acção popular, com os bens e

interesses tutelados no seu âmbito e com a legitimidade, para entrar, num terceiro passo, na dissecação do exercício do direito de acção popular por parte das autarquias locais no domínio do contencioso administrativo.

Na terceira parte, em jeito de diálogo quer com a doutrina quer com a jurisprudência, fazemos a análise das relações que possam ou não estabelecer-se entre o exercício do direito de acção popular pelas autarquias locais e as suas atribuições e competências, bem como a análise da existência ou não de um elemento de conexão entre a sua área de circunscrição territorial e os interesses tutelados por via da acção popular.

Resta-nos dizer que todos os erros e omissões de que o presente trabalho padeça nos são inteira e exclusivamente imputáveis.

SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac.	Acórdão
al.	Alinea
CA	Código Administrativo de 1940
CEAL	Carta Europeia da Autonomia Local
CJA	Cadernos de Justiça Administrativa
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPTA	Código de Processo nos Tribunais Administrativos
CRP	Constituição da República Portuguesa
DAR	Diário da Assembleia da República
D.L.	Decreto-Lei
ETAF	Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais
LAL	Lei das Autarquias Locais
LAP	Lei da Acção Popular
LEPTA	Lei de Processo dos Tribunais Administrativos
LTACA	Lei da Transferência de Atribuições e Competências
n.º	Número
NUTS	Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RSTA	Regulamento do Supremo Tribunal Administrativo
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TCA	Tribunal Central Administrativo
TCN	Tribunal de Conflitos
TUE	Tratado da União Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

PARTE I
ABORDAGEM HISTÓRICA
E DE DIREITO COMPARADO

CAPÍTULO I
ABORDAGEM HISTÓRICA

1.1.- Antes da Constituição de 1976

A acção popular tem a sua origem na *actio popularis* do Direito Romano, a qual permitia a qualquer membro da comunidade tutelar os respectivos interesses públicos.

No nosso país, a acção popular surge nas Ordenações Manuelinas e Filipinas¹ sob a forma de acção supletiva, susceptível de ser utilizada por qualquer membro da comunidade, sobretudo no âmbito do direito penal, mas também para suprir a inacção das autarquias na defesa das coisas públicas contra o seu esbulho ou uso indevido.

Não tendo tido relevância no âmbito do direito medieval, onde terá surgido por força do direito comum romano, a acção popular desapareceu com o regime feudal.

O artigo 124.º da Carta Constitucional de 1826 consagra a acção popular, mas apenas quanto a certos crimes praticados por magistrados².

O Código Administrativo de 1842 consagra no seu artigo 29.º³ a acção popular correctiva no domínio do contencioso eleitoral, surgindo este

tipo de acção igualmente nos Códigos Administrativos de 1878⁴ e de 1886^{5 6}.

É, porém, através da Lei de 6 de Agosto de 1892⁷ que se consagra pela primeira vez a acção popular correctiva a ser instaurada por qualquer cidadão com o objectivo de impugnar actos de órgãos administrativos contrários à lei e ao interesse público⁸.

No Código Administrativo de 1896⁹, a acção correctiva surge no domínio do recurso eleitoral e do recurso de anulação das deliberações dos corpos administrativos¹⁰ e na Lei n.º 621, ela é consagrada no seu artigo 31.¹¹

É com a natureza de acção supletiva que o direito de acção popular surge no Código Administrativo de 1878. Podiam instaurar a acção os eleitores domiciliados na respectiva circunscrição, que tivessem obtido autorização prévia da junta geral do distrito ou do governo, “...em nome e no interesse do distrito, município ou paróquia ... para reivindicar e reaver ... quaisquer bens ou direitos ... usurpados ou que tenham sido indevidamente possuídos...”¹².

A acção popular supletiva foi objecto de consagração legal, sucessivamente, nos Códigos Administrativos de 1886 e de 1896^{13 14}.

⁴ Cfr. <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1127.pdf>, consultada em 21.09.2011.

⁵ Cfr. <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1176.pdf>, consultada em 21.09.2011.

⁶ Vide, respectivamente, os artigos 337.º e 331.º.

⁷ No seu artigo 46.º.

⁸ Cfr. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, *A Acção Popular No Direito Administrativo Português*, Coimbra, 1967, p. 13.

⁹ Cfr. <http://www.archive.org/stream/cdigoadministra00portgoog#page/n8/mode/2up>, consultada em 21.09.2011.

¹⁰ Vide os artigos 220.º, 241.º, e 421.º.

¹¹ Cfr. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, op. cit., p. 13.

¹² Cfr. a menção ao artigo 369.º do Código Administrativo de 1878 por JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, op. cit., p. 11.

¹³ Vide, respectivamente, os artigos 387.º e 421.º.

¹⁴ Dispõe o artigo 421.º do CA de 1896: “A qualquer cidadão, no gozo dos seus direitos políticos e civis, é lícito reclamar contra as deliberações dos corpos administrativos que tenha por contrárias ao interesse público, ou por ofensivas de preceitos legais, desde que se ache recenseado na área das funções do respectivo corpo administrativo. (...)”.

¹ Cfr. PAULO OTERO, «A ACÇÃO POPULAR: configuração e valor no actual Direito português», in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 59, Lisboa, Dezembro 1999, p. 873.

² Reza assim este artigo, inserido no Título VI da Carta, sob a epígrafe “do poder judicial”: “Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eles acção popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei” (cfr. JORGE MIRANDA, *As Constituições Portuguesas, de 1822 ao texto actual da Constituição*, 2ª. Ed., Livraria Petrony, 1984, p. 121).

³ Cfr. <http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1123.pdf>, consultada em 21.09.2011.

Também a Lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913¹⁵ prevê no corpo do seu artigo 182.º a acção popular supletiva, em benefício dos cidadãos eleitores da respectiva circunscrição.

O direito de acção popular foi mantido no Código Administrativo de 1940, aprovado pelo D.L. n.º 31095, de 31 de Dezembro, nas duas modalidades de acção popular correctiva e supletiva.

No artigo 369.º do CA, prevê-se a acção popular supletiva, a exercer nos tribunais comuns, para defesa de bens ou direitos das autarquias locais em caso de inércia da mesma e no artigo 822.º, relativo à defesa da legalidade objectiva através da impugnação contenciosa de deliberações dos órgãos autárquicos, prevê-se a acção popular correctiva. O artigo 826.º do mesmo Código consagra a acção correctiva no domínio eleitoral.

A distinção entre a acção popular correctiva e a acção popular supletiva reside no facto de a primeira visar a defesa da legalidade, ao passo que a segunda tem por fim suprir a inacção dos órgãos administrativos.

Segundo MARCELLO CAETANO¹⁶, nos tribunais comuns o particular actua como se fosse órgão ocasional da autarquia, em nome e no interesse daquela, e no recurso de anulação o particular visa fiscalizar e corrigir os actos dos órgãos da autarquia¹⁷. Apesar da distinção, o particular actua sempre na qualidade de membro da comunidade, em ordem a gerir os respectivos interesses, o que sucede quer quando é órgão ocasional, quer quando participa directamente na sua administração.

1.2. – Depois da Constituição de 1976 e antes do CPTA

A CRP de 1976 consagrava inicialmente no seu n.º 2 do artigo 49.º “o direito de acção popular, nos casos e nos termos previstos na lei”. A acção popular foi consagrada como direito fundamental, mas a CRP não concretizava o respectivo conteúdo.

Após a Revisão Constitucional de 1982, o direito de acção popular passou a estar integrado no âmbito dos direitos, liberdades e garantias de participação política, tendo passado a constituir o artigo 52.º da CRP.

A Revisão Constitucional de 1989 densificou o direito de acção popular, tendo o n.º 2 do artigo 52.º passado a n.º 3¹⁸. Os interesses passíveis de ser defendidos pela acção popular foram enumerados de forma exemplificativa. Especificou-se que a legitimidade cabe a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, e que o pedido pode destinar-se à promoção da prevenção, cessação ou perseguição judicial das infracções contra os interesses tutelados. A Revisão Constitucional de 1989 aditou ainda a faculdade de dedução cumulada de um pedido indemnizatório em sede do exercício da acção popular.

Nesta altura, a acção popular continuava a estar prevista no Código Administrativo de 1940, restrita à Administração Local, pois a LAP apenas foi aprovada através da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto.

Antes ainda da publicação da LAP, a acção popular já havia sido consagrada ao nível da legislação ordinária para tutela do património cultural português, então prevista na Lei n.º 13/85, de 6 de Julho, sendo curioso notar que o diploma

¹⁵ Cfr. <http://dre.pt/pdfgratis/1913/08/18300.pdf>, consultada em 21.09.2011.

¹⁶ Cfr. MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, vol. II, Almedina, Coimbra, 10ª. ed., 3ª reimpressão, 1990, p. 1364.

¹⁷ No mesmo sentido, veja-se JOSÉ MANUEL DOS SANTOS BOTELHO, *Contencioso Administrativo*, 3ª. ed., Almedina, 2000, pp. 705-706.

¹⁸ Com a seguinte redacção: “é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular nos casos e termos previstos na lei, nomeadamente, o direito de promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infracções contra a saúde pública, a degradação do ambiente e da qualidade de vida ou a degradação do património cultural, bem como de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização”.

atribuía o direito de acção popular a “qualquer cidadão no gozo dos seus direitos civis...”, e não também políticos¹⁹. Também a Lei n.º 95/88, de 17 de Agosto, prevê que as associações de mulheres têm legitimidade para exercer o direito de acção popular em defesa dos direitos das mulheres²⁰.

Finalmente, em 31 de Agosto de 1995, é publicada a Lei n.º 83/95, que vem definir os casos e termos em que é conferido o direito de participação popular em procedimentos administrativos e o direito de acção popular. Considera NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES que a publicação da LAP consubstanciou a ultrapassagem de uma situação de inconstitucionalidade por omissão²¹.

Com a Revisão Constitucional de 1997 aprofundou-se a densificação operada pela Revisão de 1989. A acção popular corresponde a uma legitimidade alargada de utilização de qualquer dos meios processuais colocados à disposição do autor popular, para defesa de bens que a CRP enumera a título exemplificativo e que a lei deve tipificar (princípio da tipicidade legal da acção popular). Com esta revisão, são acrescentados aos bens tutelados os direitos dos consumidores, os bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais.

1.3. – Após o CPTA

Com a aprovação do CPTA, a Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro revoga a parte IV do Código Administrativo de 1940, concernente ao contencioso administrativo²². São, assim, revogados os artigos 822.º e 369.º do CA, passando a acção popular a que se refere o n.º 2 do artigo 9.º do

CPTA a abranger quer a acção popular correctiva, quer a acção popular supletiva, embora o n.º 2 do artigo 55.º do mesmo Código preveja a tradicional forma de acção popular correctiva, facultando a qualquer eleitor no gozo dos seus direitos civis e políticos legitimidade para impugnar as deliberações adoptadas por órgãos das autarquias locais com sede na circunscrição em que o eleitor esteja recenseado.

A evolução do direito de acção popular verifica-se também fora das fronteiras do CPTA, pois ele tem vindo a ser consagrado no âmbito de legislação avulsa, como já sucedia antes da entrada em vigor do CPTA. É o que sucede, sem qualquer pretensão de ser exaustiva: com a protecção e valorização do património cultural, aprovada pela Lei n.º 29/96, de 31 de Julho (cfr. n.º 2 do artigo 9.º); com as associações representativas das famílias, cujos direitos e deveres foram aprovados pela Lei n.º 9/97, de 12 de Maio (cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º); com o código do mercado dos valores mobiliários, aprovado pelo D.L. 486/99, de 13 de Novembro (cfr. artigo 31.º); com a lei de bases do ambiente, na alteração da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (cfr. artigo 45.º).

Em Portugal, a publicação de uma lei geral sobre o direito de acção popular, bem como as diversas disposições legais constantes de legislação avulsa a ele respeitantes, vieram permitir a tutela jurisdicional efectiva dos interesses difusos, interesses colectivos e interesses individuais homogéneos.

O aparecimento destes interesses, de que falaremos infra, bem como o seu tratamento cada vez mais desenvolvido por parte da doutrina e da jurisprudência, conduziu à evolução dos chamados processos colectivos, pois o cunho individualista dos códigos de processo até aqui existentes, criados para tutelar direitos e interesses individuais, não é capaz de dar uma resposta eficaz à concretização daqueles interesses.

¹⁹ Embora o preceito faça referência aos casos e termos previstos na lei, que não existiam...

²⁰ Cfr. a alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º.

²¹ Cfr. NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES, *O Direito de Acção Popular no Contencioso Administrativo Português*, Lex, Lisboa, 1997, p. 21.

²² Cfr. a alínea a) do artigo 6.º da Lei n.º 15/2002.

É neste contexto que é aprovado o Código Modelo de Processos Colectivos para a Ibero-América, em Assembleia Geral do Instituto Ibero-Americano de Direito Processual, em Outubro de 2004, no decurso das XIX jornadas Ibero-Americanas de Direito Processual realizadas na Venezuela. Trata-se de um código que contém um modelo que pretende ser inspirador de reformas legislativas, com o fito de tornar mais homogênea a defesa dos interesses difusos em países de cultura jurídica comum²³.

Por seu turno, o Parlamento Europeu tem vindo a realizar audições públicas sobre a tutela judicial colectiva na Europa, a respeito da qual não existe ainda regulamentação no âmbito do contencioso comunitário²⁴.

Como ensina DIOGO CAMPOS MEDINA MAIA, no contexto dos pós-totalitarismos políticos, “o primeiro grande passo para a reconstrução de todo o sistema legal de valores foi dado com a apresentação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, que deu início à internacionalização dos direitos humanos, culminando, em momento posterior, com a afirmação da existência de novas espécies de direitos fundamentais: os direitos dos povos e os direitos da humanidade, difundidos como *direitos difusos*. A nota característica desses novos direitos reconhecidos é que seu titular não mais é considerado o indivíduo, mas sim a colectividade. São direitos relativos ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente sadio, à qualidade de vida, especialmente o direito de comunicação e os direitos ambiental e do consumidor. (...) O reconhecimento dos direitos

emergentes neste período ... contribuiu para a formulação de um sistema processual voltado à sua tutela, pois os novos conflitos e problemas colectivos apresentados pela sociedade desafiavam e colocavam em dificuldade a dogmática jurídica tradicional e suas modalidades individualistas de tutela²⁵”.

CAPÍTULO II BREVE ABORDAGEM AO DIREITO COMPARADO

2.1 - O direito brasileiro

A Constituição brasileira, de 5 de Outubro de 1988, reparte as competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios²⁶. A par da Justiça Federal, encontramos a Justiça dos Estados²⁷, sendo que cada um organiza a sua estrutura judiciária²⁸, cabendo-lhes a jurisdição que não se encontre cometida aos tribunais federais em razão da matéria.

No direito brasileiro, não existe uma ordem jurisdicional autónoma com competência para dirimir os litígios com a Administração²⁹ e o particular tem a possibilidade de optar entre os meios processuais consagrados no Código de Processo Civil e os meios processuais próprios dos litígios jurídico-administrativos para fazer valer as suas pretensões contra a Administração. Esta também pode usar os mesmos meios contra os particulares.

²⁵ Cfr. «A ação colectiva passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente», in *Direito Processual...*, Coord. de ADA PELLEGRINI GRINOVER, et al., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 321-344.

²⁶ Cfr. os artigos 21.º e seguintes da Constituição brasileira.

²⁷ Cfr. os artigos 92.º e seguintes da Constituição brasileira.

²⁸ Cfr. o artigo 125.º da Constituição brasileira.

²⁹ Mesmo nos casos em que existe um juízo privativo da Administração Pública Federal, não se pode dizer que ele corresponde a uma jurisdição administrativa em sentido orgânico, tal como ensina JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, *Direito do Contencioso Administrativo*, I, Lex, Lisboa, 2005, pp. 196-197 e 225.

²³ Cfr. ADA PELLEGRINI GRINOVER, «O projecto de lei brasileira sobre processos colectivos», in *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, Associação Portuguesa de Direito do Consumo, n.º 62, pp. 155-162.

²⁴ Cfr. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110920ATT27004/20110920ATT27004EN.pdf> e <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110920ATT27004/20110920ATT27004EN.pdf>, acedidas em 21.09.2011.

De entre os vários meios que podem ser usados pelos particulares contra condutas lesivas da Administração, temos o habeas corpus, o habeas data, o mandado de segurança individual, o mandado de segurança colectivo, o mandado de injunção e a acção popular³⁰.

Nos termos do disposto no inciso LXXIII do artigo 5.º da Constituição brasileira, “qualquer cidadão é parte legítima para propor acção popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

O direito de acção popular encontra consagração constitucional, não enquanto direito de cariz político, mas como direito colectivo, inserido no Título II da Constituição brasileira, que tem por epígrafe “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”.

O direito de acção popular brasileiro foi regulado pela Lei brasileira n.º 4717, de 29 de Junho de 1965, publicada no Diário Oficial da União (DOU), secção 1, de 5 de Julho de 1965³¹.

Contrariamente ao direito português, no direito brasileiro, o legislador não conferiu aos municípios, nem ao Ministério Público, o direito de acção popular, reservando-o exclusivamente aos cidadãos³², mas isso não significa que estas entidades não possam defender interesses difusos. Elas têm competência para a defesa desses interesses, mas através do exercício de um direito de acção diverso.

³⁰ Cfr. o artigo 5.º da Constituição brasileira, nos seus incisos LXVIII, LXIX, LXX, LXXI e LXXII.

³¹ Tendo sido alterada pelas Leis brasileiras n.º 6014 de 27 de Dezembro de 1973, publicada no DOU, secção 1, do mesmo dia, e n.º 6513 de 20 de Dezembro de 1977, publicada no DOU, secção 1, de 22 de Dezembro de 1977.

³² Ou seja, ao eleitor, à pessoa singular no gozo dos seus direitos políticos.

Assim, a Constituição brasileira atribui ao Ministério Público, como função institucional, a promoção da “... acção civil pública, para a protecção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e colectivos” (cfr. o inciso III do artigo 129.º da Constituição brasileira). Por seu turno, a Lei brasileira n.º 7347, de 24 de Julho de 1985, publicada no DOU, secção 1, de 25 de Julho de 1985³³, que regula a acção civil pública, estende no seu artigo 5.º a legitimidade activa para a instauração da acção civil pública, entre outras entidades, aos municípios.

A assunção dos interesses difusos e colectivos por parte do Ministério Público brasileiro é uma das marcas do direito brasileiro e, não obstante tratar-se de uma competência concorrente, a verdade é que a maior parte das acções acaba por ser instaurada pelo Ministério Público³⁴.

No âmbito da acção popular, há uma curiosidade do direito brasileiro, plasmada no parágrafo 3.º do artigo 6.º da Lei n.º 4717, que consiste no facto de a pessoa de direito privado ou de direito público cujo acto seja impugnado poder optar entre ser ré ou tornar-se assistente do autor, desde que, neste último caso, o considere útil à defesa do interesse público.

Quanto ao Ministério Público, ele acompanha a acção popular, podendo efectivar a responsabilidade civil ou criminal em causa³⁵, bem como promover o prosseguimento da acção, no caso de o seu autor desistir da acção instaurada ou der azo à absolvição da instância³⁶.

³³ Esta lei foi sucessivamente alterada pelas Leis brasileiras com o n.º 8078, de 11 de Setembro de 1990, publicada no DOU, secção 1, de 12 de Setembro de 1990, n.º 8884, de 11 de Junho de 1994, publicada no DOU, secção 1, de 13 de Junho de 1994, n.º 9494, de 10 de Setembro de 1997, publicada no DOU, secção 1, de 11 de Setembro de 1997, n.º 10257 de 10 de Julho de 2001, publicada no DOU, secção 1, de 11 de Julho de 2001 e n.º 11448 de 15 de Janeiro de 2007, publicada no DOU, secção 1, de 16 de Janeiro de 2007.

³⁴ Cfr. TEORI ALBINO ZAVASCKI, «Reforma do processo colectivo: indispensabilidade de disciplina indiferenciada para direitos individuais homogêneos e para direitos transindividuais», in *Direito Processual...*, Coord. de ADA PELLEGRINI GRINOVER, et al., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 32-38.

³⁵ Cfr. o parágrafo 4.º do artigo 6.º da Lei brasileira n.º 4717.

³⁶ Cfr. o artigo 10.º da Lei brasileira n.º 4717.

Ao passo que na acção popular o cidadão pode defender o património público, a moralidade administrativa, o meio ambiente e o património histórico e cultural, na acção civil pública, o Ministério Público e os municípios podem defender o património público e social, o meio ambiente e “outros interesses difusos e colectivos”, bem como, de acordo com o artigo 1.º da Lei n.º 7347, o consumidor, a ordem urbanística, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O leque de bens tutelados está fechado no caso da acção popular, mas foi deixado em aberto no tocante à acção civil pública.

A acção civil pública não se limita a ser um meio processual de controlo da Administração Pública, já que pode ser instaurada contra qualquer pessoa que tenha causado danos a interesses difusos, seja uma pessoa colectiva de direito público, de direito privado ou um particular. À semelhança da acção popular, esta acção tutela interesses metaindividuais.

Trata-se de uma acção de responsabilidade por danos morais e patrimoniais, em que é deduzido pedido de condenação em dinheiro³⁷ e ou em obrigação de fazer ou de não fazer. De harmonia com JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, ao bastar-se com a condenação numa obrigação de *facere* ou de *non facere*, poderá dizer-se que o legislador brasileiro dispensa a extinção judicial dos efeitos do acto, limitando-se a obrigar a Administração a repor a situação devida, pondo termo aos efeitos do acto, o que envolve implicitamente a extinção do acto, com efeitos retroactivos³⁸. A sentença proferida na acção civil pública tem uma eficácia *erga omnes*, mas dentro dos limites da competência territorial do tribunal que a profere.

O Brasil conta actualmente com um anteprojecto de Código de Processos Colectivos, que amplia o leque de pessoas e entidades dotadas

de legitimidade para instaurar processos com aquela natureza, anteprojecto este que pretende romper com os sistemas tradicionais que visam conferir a legitimidade para a acção popular, com uma certa exclusividade, ou a associações e organizações não-governamentais, como sucede na Alemanha, ou a indivíduos, como ocorre nos Estados Unidos com as *class actions*³⁹.

2.2 - O direito italiano

A Constituição italiana, de 22 de Dezembro de 1947, foi objecto de Revisão Constitucional em 2001⁴⁰, a qual operou uma grande transformação na organização do Estado, das Regiões e das Entidades Locais⁴¹, ampliando a esfera de competências destas duas últimas entidades e invertendo o precedente de que o poder legislativo está centralizado no Estado⁴².

Entre as entidades locais constam as Comunas, as Províncias e as Cidades Metropolitanas, que são entidades autónomas, dotadas de estatutos, poderes e funções próprios⁴³. A Província é uma entidade local intermédia, situada entre a Comuna e a Região. A Cidade Metropolitana é formada por diversas comunas. O Estado e as Regiões têm de respeitar a autonomia local, mas a autoridade governativa pode substituir-se à entidade local em caso de inércia por parte desta (cfr. n.º 5 do artigo

³⁹ Neste sentido, veja-se ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO MENDES, «O anteprojecto de Código Brasileiro de processos colectivos: visão geral e pontos sensíveis», in *Direito Processual...*, Coord. de ADA PELLEGRINI GRINOVER, et al., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 16-32.

⁴⁰ Cfr. Lei Constitucional n.º 3, de 18 de Outubro de 2001, publicada na Gazzetta Ufficiale (GU) n.º 248 de 24 de Outubro de 2001.

⁴¹ Cfr. ROBERTO GAROFOLI; GIULIA FERRARI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 4ª. Ed., Nel Diritto Editore, 2010.

⁴² Cfr. MAURICIO MIRABELLA; MASSIMO DI STEFANO; ANDREA ALTIERI, *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, 2009, p. 164.

⁴³ Cfr. o artigo 2.º do Decreto Legislativo italiano n.º 267, de 18 de Agosto de 2000, publicado na GU n.º 227 de 28 de Setembro de 2000, no suplemento ordinário n.º 162, o qual contém a disciplina das entidades locais, bem como o artigo 114.º da Constituição italiana.

³⁷ O qual se destina a um Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

³⁸ Cfr. op. cit., p. 264.

117.º, e n.º 2 do artigo 120.º da Constituição italiana).

No ordenamento jurídico italiano encontramos a jurisdição ordinária e a jurisdição administrativa, fazendo parte desta última o Conselho de Estado e os tribunais administrativos⁴⁴. No que toca às condutas lesivas da Administração, a protecção dos direitos subjectivos dos particulares faz-se nos tribunais ordinários, ao passo que a protecção dos interesses legítimos se faz nos tribunais administrativos^{45,46}. Contudo, estes acabam por ter também competência para conhecer de direitos subjectivos dos administrados, mas apenas nos casos expressamente previstos na lei⁴⁷.

A distinção entre o direito subjectivo e o interesse legítimo constitui uma peculiaridade do ordenamento jurídico italiano. De harmonia com ROBERTO GAROFOLI e GIULIA FERRARI, “volendo partire dal punto di approdo del dibattito, può dirsi, in linea com la dottrina e la giurisprudenza oggi dominante, che l’interesse legittimo è la posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita sottoposto all’esercizio del potere amministrativo e consistente nell’attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell’interesse al bene”⁴⁸.

Em contradição, diríamos nós, com a criação e o percurso histórico da figura no direito romano, a Constituição italiana não prevê expressamente o direito de acção popular, o qual configura, de acordo com PAULO OTERO, um instituto excepcional e de rara aplicação no Direito italiano^{49,50}.

Tão pouco existe uma lei geral da acção popular no ordenamento jurídico italiano, ao contrário do que sucede em Portugal, embora o direito de acção popular se encontre previsto em legislação avulsa, a propósito das matérias aí reguladas⁵¹. Por seu turno, encontramos diversas disposições legais relacionadas com a tutela de interesses difusos e ou colectivos, que atribuem legitimidade para agir em juízo a pessoas singulares e ou a associações, constituídas de acordo com certos requisitos, mas sem que seja feita alusão à figura do direito de acção popular⁵².

Curiosamente, ao abrigo da chamada reforma Bruneta, vertida no Decreto Legislativo italiano n.º 150, de 27 de Outubro de 2009, publicado na Gazzetta Ufficiale (GU) n.º 254, de 31 de Outubro de 2009, no suplemento ordinário n.º 197, elaborado ao abrigo da Lei de autorização legislativa n.º 15, de 4 de Março de 2009, publicado na GU n.º 53, de 5 de Março de 2009, o qual está relacionado com a eficiência da Administração Pública, foi publicado o Decreto Legislativo italiano n.º 198, de 20 de Dezembro de 2009, publicado na GU n.º 303, de 31 de Dezembro de 2009, nos termos do qual se prevê que os utentes de serviços públicos que sejam titulares de um interesse juridicamente relevante e homogéneo para uma pluralidade de utentes e consumidores, que sofram uma lesão directa, concreta e actual do seu próprio interesse, podem agir em juízo contra a Administração Pública e contra os concessionários de serviços públicos,

⁵⁰ No mesmo sentido, veja-se SERGIO AGRIFOGLIO, «Riflessioni critiche sulle azioni popolari come strumento di tutela degli interessi collettivi», *Le Azioni a tutela di interessi collettivi, Atti del Convegno di Studio*, Pavia, 11-12 giugno 1974, Cedam, Padova, 1976, pp. 182-190.

⁵¹ A título de exemplo, encontramos este instituto no âmbito da defesa de interesses das comunas e das províncias. Sob a epígrafe de “azione popolare e dele associazione di protezione ambientale” dispõe o n.º 1 do artigo 9.º do Decreto Legislativo italiano n.º 267, de 18 de Agosto de 2000, que qualquer eleitor pode fazer valer em juízo as acções e os recursos respeitantes às comunas e às províncias.

⁵² Vejam-se, a título de exemplo, os artigos 139.º e 141.º (este último respeita a acções de classe) do Código do Consumo, aprovado pelo Decreto Legislativo italiano n.º 206, de 6 de Setembro de 2005, publicado na GU n.º 235, de 8 de Outubro de 2005.

⁴⁴ Cfr. o artigo 103.º da Constituição italiana e os artigos 4.º, 5.º e 6.º do Código de Processo Administrativo italiano, aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 104 de 2 de Julho de 2010, publicado na GU n.º 156 de 7 de Julho de 2010.

⁴⁵ Cfr. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, op. cit., p. 68.

⁴⁶ Cfr. o artigo 113.º da Constituição italiana.

⁴⁷ Cfr. o n.º 1 do artigo 103.º da Constituição italiana.

⁴⁸ Cfr. op. cit., pp. 1637-1638.

⁴⁹ Cfr. PAULO OTERO, op. cit., p. 874.

entre outras situações, no caso de falta de emissão de um acto administrativo geral obrigatório, ou de violação das obrigações contidas na carta de serviços. Estes recursos são da competência do juiz administrativo⁵³.

No âmbito do procedimento administrativo, dispõe o n.º 1 do artigo 9.º da Lei italiana n.º 241, de 7 de Agosto de 1990⁵⁴, publicado na GU n.º 192, de 18 de Agosto de 1990, que qualquer pessoa portadora de interesses difusos, que se encontre constituída como associação, para quem possam resultar prejuízos do procedimento, tem a faculdade de intervir neste. Tal como ensina FRANCESCO CARINGELLA, isto não significa que estas entidades tenham automaticamente legitimidade para interpor um recurso contencioso destinado a fazer valer um interesse qualificado relativo a um bem da vida⁵⁵.

Segundo FRANCESCO CARINGELLA, a jurisprudência italiana fez um esforço de interpretação para conceder tutela aos interesses colectivos através da construção de um conceito actualizado de interesses legítimos, que abarca os interesses supraindividuais. Os interesses difusos subjectivam-se em grupos sociais organizados de forma estável, os quais adquirem deste modo interesse em agir para poderem tutelar os interesses da colectividade que representam⁵⁶.

Ainda de acordo com o mesmo autor, é também utilizado o critério da *vicinitas* na outorga de legitimidade processual a pessoas singulares, de acordo com o qual é necessário que o autor seja portador de um interesse localizado ou localizável num local mais ou menos circunscrito. Exemplifica o autor com a impugnação de uma licença de construção que afecte o ambiente, para a qual não

tem legitimidade qualquer pessoa que se encontre no território comunal no qual a licença se destina a produzir os seus efeitos, mas apenas as pessoas aí sedeadas com estabilidade, e desde que se encontrem na proximidade da zona onde o acto irá produzir os seus efeitos. A pessoa singular pode actuar em juízo para defesa de aspectos directamente incidentes na sua esfera individual, mas sempre em defesa de interesses supraindividuais, comuns a uma pluralidade de sujeitos⁵⁷.

PARTE II

A AUTARQUIA LOCAL E A ACÇÃO POPULAR ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

A AUTARQUIA LOCAL

3.1-Natureza

De acordo com MARCELLO CAETANO, foi a doutrina italiana do princípio do século XX que construiu o conceito de autarquia, como noção distinta da de autonomia⁵⁸. Segundo aquele autor, “... a autarquia local não pode ser considerada meio de administração indirecta do Estado-administração. (...) as autarquias locais correspondem a substratos cujos interesses próprios existem antes e independentemente do Estado”⁵⁹, apesar de não serem soberanas e de ter de haver uma coordenação de todos os interesses presentes por parte dos órgãos legislativos e do Estado-administração.

A expressão autarquia local foi acolhida na Constituição portuguesa de 1933, bem como na Reforma Administrativa Ultramarina, promulgada em Novembro de 1933, cujo artigo 410.º rezava que “os concelhos, com o seu corpo administrativo,

⁵³ Cfr. o artigo 1.º do Decreto Legislativo italiano n.º 198, de 20 de Dezembro de 2009.

⁵⁴ Que regula o procedimento administrativo e as patologias do acto administrativo.

⁵⁵ Cfr. *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp 1041-1044.

⁵⁶ Cfr. op. cit., pp. 25 e 26.

⁵⁷ Cfr. op. cit., p 28.

⁵⁸ Cfr. MARCELLO CAETANO, in *Manual de Direito Administrativo*, 10ª. ed., vol. I, Coimbra, 1991, pp. 190-191.

⁵⁹ Cfr. Idem, pp. 192-193.

constituem autarquias locais dotadas de personalidade jurídica e de autonomia, nos termos da presente reforma”.

Actualmente, as autarquias locais são pessoas colectivas de população e território, com órgãos representativos próprios, que visam a prossecução de interesses próprios das respectivas populações (vide o n.º 2 do artigo 235.º da CRP). Na definição que nos é dada por JOÃO CAUPERS, “... são pessoas colectivas públicas de base territorial correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a actividade de órgãos próprios representativos das populações”⁶⁰.

Estamos perante pessoas colectivas de direito público que são distintas do Estado, são dotadas de autonomia⁶², património e finanças próprios⁶³ e integram a administração autónoma⁶⁴. As autarquias locais são pessoas colectivas de território, o que significa que se encontram organizadas numa porção de território, o qual delimita o exercício geográfico das suas atribuições e competências. São ainda pessoas colectivas de população, ou seja, os residentes no território das autarquias constituem a sua população, sendo os interesses a prosseguir pelas autarquias definidos

em função dos interesses comuns do seu conjunto populacional. Por fim, as autarquias estão dotadas de órgãos representativos das populações que as integram.

É de referir que no conceito de residentes do território autárquico devem considerar-se integrados quer os cidadãos portugueses, quer os cidadãos estrangeiros, os apátridas e os cidadãos europeus. Para ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, a segunda residência ou o local de trabalho não conferem o «direito de pertença» a uma autarquia⁶⁵.

Enquanto pessoas colectivas públicas que são, as autarquias locais: têm capacidade de direito privado e património privado, podendo prosseguir actividades de gestão privada; têm capacidade de direito público, detendo poderes e deveres públicos; podem ser titulares de bens públicos; estão sujeitas à tutela administrativa do Estado; estão sujeitas à jurisdição administrativa no âmbito de relações jurídicas administrativas e fiscais, bem como no âmbito da competência consagrada no n.º 1 do artigo 4.º do ETAF.

A autarquia local assenta sobre o princípio da descentralização administrativa, consagrado no n.º 1 do artigo 6.º e no artigo 237.º da CRP, bem como nos artigos 1.º e 2.º da LTACA, e no princípio da autonomia local⁶⁶, que a CEAL consagra no n.º 1 do seu artigo 3.º como o “... direito e capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”, parte esta determinável de acordo com o princípio da subsidiariedade⁶⁷, consagrado no n.º 1 do artigo 6.º da CRP, no n.º 2 do artigo 2.º da LTACA e no n.º 3 do artigo 4.º da CEAL.

⁶⁰ Cfr. JOÃO CAUPERS, *Introdução ao Direito Administrativo*, 10ª ed., Lisboa, 2009, p. 136.

⁶¹ Vejam-se ainda as noções de autarquia local em MARCELLO CAETANO, op. cit., p. 193, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., Almedina, Lisboa, 2008, pp. 480-481 e ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Braga, 1993, pp. 258-259.

⁶² Cfr. o n.º 1 do artigo 6.º da CRP e o n.º 1 do artigo 3.º da Carta Europeia da Autonomia Local.

⁶³ Cfr. o n.º 1 do artigo 238.º da CRP.

⁶⁴ Cujo conceito, de acordo com José Eduardo Figueiredo Dias e Fernanda Paula Oliveira, é composto por vários elementos cumulativos: uma colectividade territorial ou outra dotada de especificidade dentro da colectividade nacional global, o que pressupõe a existência de interesses próprios, politicamente relevantes, que reclamam uma esfera de acção própria; a prossecução de interesses específicos dessa colectividade infra-estadual, o que pressupõe uma distinção material entre as suas tarefas e as tarefas do Estado; a administração é feita pelos próprios administrados mediante órgãos próprios (autogoverno); os órgãos gozam de autonomia de acção face ao Estado (*Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 3ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009).

⁶⁵ Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, op. cit., pp. 259-260.

⁶⁶ Cfr. o n.º 1 do artigo 6.º da CRP, o artigo 1.º da LTACA e o n.º 1 do artigo 3.º da Carta Europeia da Autonomia Local, que consagram este princípio.

⁶⁷ Neste sentido, vide JOÃO CAUPERS, op. cit., pp. 136-137.

Segundo este último normativo, “regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia”.

Subdivididas em três categorias na Constituição da República Portuguesa de 1976, a saber, freguesias, municípios e regiões administrativas⁶⁸, até àquela data, as autarquias locais existentes em Portugal eram a freguesia, o concelho e o distrito. Com a CRP de 1976, o distrito deixou de ser uma autarquia local, tendo passado a ser uma mera circunscrição administrativa; manteve-se o concelho, agora denominado município, bem como a freguesia, e previu-se a criação, no futuro, da região administrativa, que substituirá a divisão distrital (vide o n.º 1 do artigo 291.º da CRP).

Cada uma das autarquias locais está dotada de órgãos próprios: na freguesia, a junta de freguesia e a assembleia de freguesia; no município, a câmara municipal, a assembleia municipal e o presidente da câmara municipal.

Não existe qualquer hierarquia entre as autarquias locais, uma vez que são estruturas territorialmente independentes, apesar de se prever a participação de órgãos das juntas de freguesia nas assembleias municipais do município sedado no mesmo território.

A par destas categorias, temos as associações municipais de fins múltiplos ou comunidades intermunicipais instituídas pela Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, que são associações de autarquias locais, mas não autarquias locais e as associações de freguesias, previstas na Lei n.º 175/99, de 21 de Setembro, que, à semelhança das comunidades intermunicipais, também não são autarquias locais⁶⁹.

A Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto criou as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, cujo regime jurídico foi depois alterado pela Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, a qual foi revogada pela Lei n.º 45/2008. Nas suas disposições transitórias e finais⁷⁰, este diploma prevê a obrigatoriedade de aquelas se converterem em comunidades intermunicipais em certo prazo, sob pena de se transformarem automaticamente em associações de municípios de fins específicos, ou seja, em pessoas colectivas de direito privado para a realização em comum de interesses específicos dos municípios que dela fazem parte, na defesa de interesses colectivos de natureza sectorial, regional ou local⁷¹.

DIOGO FREITAS DO AMARAL imputa a estas formas de cooperação intermunicipal a desconformidade com a Constituição da República Portuguesa, quer em virtude do princípio da tipicidade da noção de autarquia constante do n.º 1 do artigo 236.º, quer pela concessão de poder regulamentar a estas entidades, cujos órgãos deliberativos não têm legitimidade democrática directa (vide o artigo 243.º da CRP)⁷².

Nem a CRP, nem a actual LAL nos dão uma definição de região, de município ou de freguesia. DIOGO FREITAS DO AMARAL propõe os seguintes conceitos: as regiões “... são autarquias locais supramunicipais, que visam a prossecução daqueles interesses próprios das respectivas populações que a lei considere serem mais bem geridos em áreas intermédias entre o escalão nacional e o escalão municipal”; o município “é a autarquia local, que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos”; as freguesias “... são as autarquias locais que, dentro do território municipal, visam a prossecução de interesses

⁶⁸ Cfr. o n.º 1 do artigo 236.º da CRP.

⁶⁹ Cfr. o artigo 10.º da CEAL e os artigos 247.º e 253.º da CRP.

⁷⁰ Cfr. os artigos 38.º e 39.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto.

⁷¹ Cfr. o n.º 4 do artigo 2.º da Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto.

⁷² Cfr. op. cit., pp. 630 e ss..

próprios da população residente em cada circunscrição paroquial”⁷³.

3.2-Atribuições e competências

Enquanto pessoas colectivas, as autarquias locais são dirigidas por órgãos, os quais estão investidos dos poderes necessários que lhes permitem expressar a vontade daquelas, tomando decisões em seu nome, destinadas à prossecução dos respectivos fins.

As autarquias locais actuam no interesse das respectivas populações e na medida desse interesse (vide o n.º 2 do artigo 235.º da CRP e o n.º 1 do artigo 3.º da CEAL).

A noção tradicional de assuntos locais ou de assuntos próprios das autarquias é uma noção imprecisa, que não reflecte com exactidão determinadas realidades, como as que reclamam actuações de várias entidades para resolução do mesmo assunto, além de sugerir um papel de menor importância à actuação das autarquias locais⁷⁴.

Esta noção tradicional foi preterida na CEAL e na nossa CRP em benefício de um entendimento segundo o qual as autarquias locais têm um direito de decisão própria nos assuntos que podem ser tratados a nível local, a delimitar das tarefas que incumbem à Administração Pública, em virtude da sua proximidade aos respectivos agregados populacionais. As autarquias têm o direito de intervir em todos os assuntos que interessem às respectivas populações e têm o direito de intervir nas decisões que se vão repercutir no seu território, tomadas por outras entidades⁷⁵.

Para concretização dos interesses das respectivas populações, as autarquias locais são dotadas de atribuições e competências. Assim, nos termos do

n.º 1 do artigo 237.º da CRP, “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa⁷⁶”, o que é reafirmado no artigo 1.º e no n.º 1 do artigo 2.º da LTACA, com a finalidade de assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional, bem como a eficiência e a eficácia da gestão pública, assegurando os direitos dos administrados.

Por outro lado, as atribuições e competências resultantes da descentralização administrativa visam concretizar o princípio da subsidiariedade, na medida em que se pretende assegurar que aquelas sejam exercidas pela Administração que se encontra mais próxima dos cidadãos, de forma racional e eficaz⁷⁷.

De acordo com o artigo 4.º da CEAL: as atribuições das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou pela lei, o que não impede a atribuição às autarquias de competências para fins específicos; as autarquias locais têm liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a outra autoridade; as atribuições das autarquias locais devem ser “normalmente plenas e exclusivas” (cfr. os n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 4.º da CEAL).

Cumprir distinguir entre a noção de atribuições e a de competências, até em virtude da utilização indistinta que o legislador, por vezes, faz de ambas. Atribuições são os fins ou interesses que a lei coloca a cargo das pessoas colectivas públicas. Competências são o conjunto de poderes, jurídicos ou funcionais, que a lei coloca a cargo dos órgãos das pessoas colectivas públicas para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas a

⁷³ Cfr. op. cit., pp. 507, 526 e 658.

⁷⁴ Neste sentido, veja-se ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, op. cit., pp. 189-196.

⁷⁵ Cfr. Idem, p. 195.

⁷⁶ Cfr. também o n.º 1 do artigo 6.º da CRP.

⁷⁷ Cfr. o n.º 2 do artigo 2.º da LTACA, o n.º 1 do artigo 6.º da CRP e o n.º 3 do artigo 4.º da CEAL.

que pertencem. As atribuições reportam-se à pessoa colectiva e as competências aos órgãos.

Os órgãos das autarquias locais estão limitados na sua actuação pelas atribuições da pessoa colectiva em nome de quem actuam, não podendo praticar actos sobre matéria estranha às atribuições da pessoa colectiva a que pertencem, sob pena de nulidade, de harmonia com o disposto na al. b) do n.º 2 do artigo 133.º, do CPA; por outro lado, estão limitados pela respectiva competência legal, não podendo invadir a esfera de competência de outros órgãos, nem podendo renunciar à sua competência própria⁷⁸, sob pena de anulabilidade, segundo o disposto no artigo 135.º, do CPA.

Do princípio da legalidade da competência (cfr. artigo 29.º do CPA) decorre que esta não se presume⁷⁹ e que ela é imodificável, irrenunciável e inalienável.

A sobreposição de atribuições, como sucede, a título de exemplo, com as atribuições do município e da freguesia no tocante à protecção do ambiente, bem como a consideração de que faltam atribuições para prosseguir um determinado interesse por parte de dois ou mais órgãos das autarquias locais pode conduzir a um conflito de atribuições, que no primeiro caso será positivo e, no segundo, negativo, cabendo aos tribunais decidir tais conflitos, nos termos do disposto na al. a) do n.º 2 do artigo 42.º do CPA. Já os conflitos de competência são resolvidos pelo órgão de menor categoria hierárquica que exercer poderes de supervisão sobre os órgãos envolvidos⁸⁰.

As atribuições dos municípios encontram-se enumeradas de forma taxativa, respectivamente, nos artigos 13.º e 14.º da LTACA⁸¹, o que é severamente criticado por DIOGO FREITAS DO AMARAL, que considera que o desaparecimento

da cláusula geral do elenco de atribuições das freguesias e dos municípios significa um retrocesso ao período anterior ao 25 de Abril e uma contradição relativamente ao princípio da subsidiariedade que a CRP e a LTACA consagram⁸². De acordo com o autor, a enumeração taxativa das atribuições das freguesias e dos municípios impede, na prática, o recurso ao princípio da subsidiariedade como critério de prossecução de fins de interesse público.

Temos para nós que o princípio da subsidiariedade subjaz à fixação legal de atribuições e competências a favor das autarquias locais, sendo aí que deve estar localizada a sua relevância. Sem que lhe estejam prévia e legalmente fixadas atribuições e competências, as autarquias não podem actuar, sob pena de a sua actuação ser considerada inválida.

Por outro lado, há competências legais das autarquias na LAL que não encontram propriamente uma cobertura directa nas atribuições constantes dos artigos 13.º e 14.º da LTACA, o que nos permite afirmar que as autarquias prosseguem outros fins para além dos que lhe são especificamente fixados naqueles preceitos legais. Atrevemo-nos a dizer que, atenta a utilização indistinta do termo atribuições e competências por parte do legislador, as autarquias locais têm competências que, no fundo, são verdadeiras atribuições. Veja-se, a título de exemplo, a “competência” do presidente da câmara municipal vertida na alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º, de representação do município em juízo e fora dele. Não encontramos nós aqui uma atribuição genérica da própria autarquia⁸³ de representação do concelho, tal como constava do artigo 56.º do CA?

A competência de cada um dos órgãos do município e da freguesia encontra-se regulada na

⁷⁸ Cfr. o n.º 1 do artigo 3.º e o n.º 1 do artigo 29.º, do CPA.

⁷⁹ Isto é, só há competência quando a lei a outorga a um órgão.

⁸⁰ Cfr. o n.º 3 do artigo 42.º do CPA.

⁸¹ Sendo desenvolvidas nos artigos 16.º e seguintes do mesmo diploma legal.

⁸² Cfr. FREITAS DO AMARAL, op. cit., pp. 560-561.

⁸³ Apesar de a competência estar atribuída ao órgão da autarquia, presidente da câmara.

LAL. O artigo 17.º consagra a competência da assembleia de freguesia; o artigo 34.º, a da junta de freguesia; o artigo 53.º, a da assembleia municipal, o artigo 64.º, a da câmara municipal e o artigo 68.º, a do presidente da câmara.

Não obstante as várias transferências de atribuições e competências entretanto já operadas para as autarquias locais, a verdade é que há uma panóplia de atribuições e competências constantes do Capítulo III da LTACA que ainda não foi objecto de descentralização, tendo o legislador vindo a prorrogar sucessivamente o prazo de 4 anos previsto no n.º 1 do artigo 4.º da LTACA⁸⁴.

A recente Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 8 de Setembro, publicada no Diário da República I Série, n.º 183, de 22 de Setembro de 2011, consagra os princípios orientadores da reforma da administração local autárquica que o Governo pretende imprimir, entre outros, nos domínios da organização do território e das atribuições e competências das autarquias e das comunidades intermunicipais, pelo que são expectáveis grandes alterações nestas matérias no ordenamento jurídico português.

3.3-Território

De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 236.º da CRP, “a divisão administrativa do território será estabelecida por lei”.

Como ensina DIOGO FREITAS DO AMARAL, o território autárquico constitui uma parte do território do Estado que se apelida de circunscrição administrativa. Esta não se confunde com a autarquia local, que é a pessoa colectiva que se organiza em torno dessa porção de território⁸⁵.

⁸⁴ Cfr. as Leis n.ºs 107-B/2003, de 31/12, 55-B/2004, de 30/12, 60-A/2005, de 30/12, 53-A/2006, de 29/12, 67-A/2007, de 31/12, 64-A/2008, de 31/12, 3-B/2010, de 28/04 e 55-A/2010, de 31/12, último diploma este que prorrogou o prazo em apreço até 31 de Dezembro de 2011.

⁸⁵ Cfr. FREITAS DO AMARAL, op. cit., p. 482.

Note-se, porém, que a parte do território do Estado que faz parte do território autárquico não inclui o espaço aéreo, ou seja, “as camadas aéreas superiores aos terrenos e às águas do domínio público, bem como as situadas sobre qualquer imóvel do domínio privado para além dos limites fixados na lei em benefício do proprietário do solo”, nem integra “as águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental”, nem “os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis com os respectivos leitos e margens e, bem assim, os que por lei forem reconhecidos como aproveitáveis para produção de energia eléctrica ou para irrigação”, nem “os jazigos minerais e petrolíferos, as nascentes de águas mineromedicinais, os recursos geotérmicos e outras riquezas naturais existentes no subsolo...”⁸⁶.

O território de uma autarquia local permite-nos saber qual é o agregado de pessoas cujos interesses não-de constituir os fins específicos da autarquia, o que nos é dado a conhecer pela residência desse agregado no espaço da circunscrição. Além disso, é em função do lugar que se delimita o exercício das atribuições e competências das autarquias, uma vez que estas apenas podem actuar no espaço da sua circunscrição⁸⁷.

As comunidades intermunicipais correspondem, não aos limites territoriais das freguesias que delas fazem parte, mas a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas chamadas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS)⁸⁸.

⁸⁶ Cfr. as alíneas a), b), f) e g) do artigo 4.º do D.L. n.º 477/80, de 15 de Outubro.

⁸⁷ Cfr. MARCELLO CAETANO, op. cit., p. 309.

⁸⁸ Foi a RCM n.º 34/86, de 26 de Março que começou por definir as denominadas NUTS, constituídas por três níveis de agregação para unidades territoriais, os níveis I, II e III, correspondentes a características específicas nacionais e a condicionantes e objectivos de espaço das políticas nacionais de desenvolvimento regional. Esta divisão foi importada da Comunidade Económica Europeia, com o objectivo de harmonização da informação estatística regional. Hoje, elas encontram-se consagradas no D.L. n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, na sua redacção actual (a última alteração foi efectuada pela Lei n.º 21/2010, de 23 de Agosto). Através do D.L. n.º 68/2008, de 14 de Abril, o Governo definiu as unidades territoriais, para

As associações de freguesias integram o território que corresponde ao somatório de cada uma das freguesias associadas.

Cada município tem como limites territoriais os que correspondem aos limites das freguesias que dele fazem parte. As freguesias que integram cada município constam do mapa de circunscrições administrativas anexo ao CA, aprovado pelo D.L. n.º 78/84, de 8 de Março.

A Assembleia da República é a entidade competente para alterar e fixar os limites administrativos⁸⁹ (vide artigo 1.º da Lei n.º 11/82, de 2 de Junho).

Por seu turno, o Instituto Geográfico Português detém actualmente competência para delimitar os limites administrativos das circunscrições territoriais das freguesias para efeitos cadastrais e cartográficos (cfr. os artigos 13.º e 14.º do D.L. n.º 172/95, de 18 de Julho)⁹⁰, sendo que, em caso de desacordo quanto à delimitação territorial entre freguesias, o Instituto Geográfico Português define limites administrativos com carácter provisório, os quais apenas são válidos para efeitos dos procedimentos administrativos em que a informação vai ser usada⁹¹.

efeitos de organização territorial das associações de municípios e das áreas metropolitanas, as quais, por seu turno, são definidas com base nas NUTS de nível III (cfr. o n.º 1 do artigo 2.º do D.L. n.º 68/2008, na sua redacção actual). Veja-se ainda, a respeito da instituição das NUTS ao nível comunitário, o Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio.

⁸⁹ Neste sentido, veja-se FREITAS DO AMARAL, op. cit., p. 545.

⁹⁰ O D.L. n.º 142/82, de 26 de Abril atribuiu ao Instituto Geográfico e Cadastral a competência exclusiva para a elaboração e conservação da cartografia de base para a elaboração da Carta Cadastral de Portugal. Posteriormente, o D.L. n.º 172/95, de 18 de Julho aprovou o Regulamento do Cadastro Predial, revogando os artigos 1.º a 18.º, 26.º e 28.º do D.L. n.º 142/82, e consagrando novas regras relativas às operações de execução do cadastro, no âmbito das quais o Instituto detém competência para aprovar a delimitação territorial das circunscrições territoriais das freguesias, embora sujeita à aprovação das assembleias municipais dos municípios interessados e das assembleias de freguesia das freguesias delimitadas e das contíguas destas. O D.L. n.º 224/2007, de 31 de Maio veio aprovar um regime experimental relacionado com a informação cadastral, restrito às freguesias nele identificadas (alterado pelo D.L. n.º 65/2011, de 16 de Maio).

⁹¹ Cfr. o ponto 4 do Despacho Conjunto n.º 542/99, de 31 de Maio de 1999, publicado no Diário da República II Série, n.º 156, de 7 de Julho, dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Ambiente.

Nos termos do Despacho Conjunto n.º 542/99, o Instituto Português de Cartografia e Cadastro (hoje, Instituto Geográfico Português), foi incumbido de elaborar uma carta administrativa oficial com o registo da delimitação e demarcação das circunscrições administrativas de Portugal. De harmonia com o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 10/2009, de 29 de Maio, a cartografia a utilizar para efeitos de delimitação dos limites administrativos é a que consta da Carta Administrativa Oficial de Portugal, publicada pelo Instituto Geográfico Português.

Também a CEAL estipula no seu artigo 5.º que as autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente no tocante a alterações a efectuar aos limites territoriais locais.

Os municípios podem ser classificados em categorias diferentes, o que não deve ser confundido com a classificação das povoações enquanto aglomerados urbanos, competindo ao Governo proceder a essa classificação, de harmonia com o disposto no artigo 6.º do CA.

CAPÍTULO II

O DIREITO DE ACÇÃO POPULAR

3.4-A acção popular

A acção popular configura um dos meios através dos quais os membros de uma comunidade têm a faculdade de participar na respectiva vida pública. Na redacção actual do n.º 3 do artigo 52.º da CRP, é conferido a todos o direito de acção popular.

A LAP atribui a titularidade do direito de acção popular aos cidadãos, às associações e fundações, independentemente de terem ou não interesse directo na demanda, e às autarquias locais.

O n.º 2 do artigo 9.º do CPTA dispõe que, independentemente de terem interesse pessoal na demanda, qualquer pessoa, as associações e

fundações, as autarquias locais e o Ministério Público têm legitimidade para propor e intervir em processos principais e cautelares destinados à defesa dos valores e bens constitucionalmente protegidos aí indicados.

Entre a disposição constitucional, a LAP e a norma do n.º 2 do artigo 9.º do CPTA não existe uma identidade de previsões normativas, o que importa analisar.

Assim, o direito de acção popular é conferido a todos pela CRP. Por seu turno, a LAP diz-nos que “todos” são os cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos, as associações e fundações defensoras dos interesses protegidos e as autarquias locais. Por último, o CPTA dispõe que “todos” são “qualquer pessoa”, as associações e fundações, as autarquias locais e o Ministério Público, “...nos termos previstos na lei...”.

Segundo JORGE MIRANDA e PEDRO MACHETE⁹², quando se refere a “todos”, a CRP parece pretender significar que a acção popular para defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas ou das autarquias locais está reservada aos portugueses, aos cidadãos de países de língua portuguesa com estatuto de igualdade de direitos políticos e aos cidadãos de outros países com capacidade eleitoral relativa aos órgãos das autarquias locais, no domínio local, por se tratar de um direito político. Já no tocante à acção popular para defesa dos interesses difusos (que constam da alínea a) do n.º 3 do artigo 52.º da CRP), a legitimidade activa pertenceria a quaisquer pessoas que se encontrem ou residam em território nacional⁹³, uma vez que aí não estariam em causa direitos políticos. Como bem esclarecem os autores, “a inserção sistemática do preceito ... não pode valer contra o seu sentido literal e teleológico, pelo que o direito nele consagrado não

se restringe a cidadãos nacionais (e a estrangeiros residentes em Portugal a quem, em condições de reciprocidade, o mesmo direito tenha sido reconhecido – artigo 15.º, n.ºs 2, 3 e 4)”⁹⁴.

O direito de acção popular é conferido a “todos” “nos casos e termos previstos na lei”, o que significa que o n.º 3 do artigo 52.º da CRP tem de ser conjugado com a legislação ordinária existente em cada caso, na qual se consagra a legitimidade activa para a instauração da acção popular.

Sucede que a LAP atribui o direito de acção popular aos cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos, e o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA atribui o direito de acção popular a qualquer pessoa, “nos termos previstos na lei”. Com JORGE MIRANDA e PEDRO MACHETE, consideramos que esta última previsão legal supera as limitações impostas pela LAP quanto à legitimidade processual de estrangeiros e apátridas, uma vez que a remissão para a LAP apenas opera quanto aos aspectos não especificamente regulados no CPTA, como será o caso da legitimidade processual activa⁹⁵.

Aliás, temos dúvidas acerca da conformidade constitucional da limitação estipulada no n.º 1 do artigo 2.º da LAP, bem como da conformidade desta previsão legal com o TFUE⁹⁶, por força do disposto no artigo 8.º da CRP. Não obstante, os tribunais administrativos têm vindo a considerar que apenas são titulares do direito de acção popular os cidadãos que se encontrem no gozo dos seus direitos civis e políticos, ou seja, os eleitores.

Refira-se ainda, a título de curiosidade, que o projecto de lei n.º 502/VI, da autoria do Deputado Rui Machete, publicado no Diário da Assembleia da República (DAR), II Série, de 24 de Fevereiro de 1995, previa no n.º 2 do seu artigo 3.º a

⁹⁴ Cfr. op. cit., p. 1035.

⁹⁵ Cfr. op. cit., p. 1041.

⁹² Cfr. JORGE MIRANDA; RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª ed., Wolters Kluwer, Coimbra, anotação ao artigo 52.º da CRP, por JORGE MIRANDA e PEDRO MACHETE, p. 1027.

⁹³ Cfr. o n.º 1 do artigo 15.º da CRP.

⁹⁶ Nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 20.º do TFUE, os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados, nomeadamente, do direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

titularidade do direito de acção popular por parte dos estrangeiros e apátridas residentes em Portugal, texto este que não ficou vertido na LAP.

Vários são os autores que defendem que a acção popular não consubstancia um novo meio processual, mas apenas um alargamento da legitimidade que é atribuída aos seus titulares para defesa dos bens a que se refere o n.º 2 do artigo 1.º da LAP, o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA e o n.º 3 do artigo 52.º da CRP⁹⁷.

Concordamos com tal posição, pois, em boa verdade, a acção popular exerce-se mediante a instauração dos meios contenciosos já existentes, quer no processo civil (acções e procedimentos cautelares), quer no processo administrativo (processos principais e cautelares). O que os artigos 13.º e seguintes da LAP contêm são especificidades da tramitação processual das acções populares que têm de ser tidas em consideração em cada meio processual utilizado pelo autor popular, ao abrigo do CPTA.

No tocante à competência material dos tribunais, dispõe a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF que os tribunais administrativos são competentes para apreciar os litígios que tenham por objecto “promover a prevenção, cessação e reparação de violações a valores e bens constitucionalmente protegidos, em matéria de saúde pública, ambiente, urbanismo, ordenamento do território, qualidade de vida, património cultural e bens do Estado, quando cometidas por entidades públicas, e desde que não constituam ilícito penal ou contra-ordenacional”. Sendo a enumeração meramente exemplificativa, também se integram aqui os bens das regiões autónomas e das autarquias locais, em consonância, aliás, com o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA.

A competência dos tribunais administrativos para a tutela daqueles bens afere-se pela natureza da entidade que comete a violação dos mesmos, a qual tem de ser uma entidade pública, ou seja, o litígio submetido à apreciação dos tribunais administrativos tem de resultar de um comportamento, activo ou omissivo, ou de um acto jurídico adoptado por uma entidade pública.

Para MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, a competência pertence aos tribunais administrativos independentemente da natureza privada ou administrativa desse comportamento, omissão ou acto⁹⁸.

Por seu turno, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA defende que o critério a adoptar para se saber se um determinado caso concreto está inserido na jurisdição dos tribunais administrativos é o de começar por verificar se existe disposição legal que dê resposta expressa a essa questão, disposição que tanto pode estar inserida em legislação avulsa, como no próprio ETAF, como sucede com o seu artigo 4.º. Só em relação às matérias que não sejam objecto de consagração específica nem no artigo 4.º do ETAF, nem em legislação avulsa, é que há que lançar mão do disposto no n.º 1 do artigo 1.º do ETAF, ou seja, só então cumpre apreciar se estamos perante uma relação jurídica administrativa⁹⁹.

Outro tem sido, no entanto, o entendimento da jurisprudência, que defende que a competência dos tribunais administrativos para apreciar os litígios que se inscrevam no âmbito da matéria dos interesses difusos depende da existência de uma relação jurídica administrativa. Não obstante, existe um Ac. do TCN de 28 de Setembro de 2010, tirado no processo n.º 23/09, em que se decide pela competência material dos tribunais

⁹⁷ Cfr. JORGE MIRANDA; RUI MEDEIROS, op. citada, p. 1032; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, Almedina, 3ª. ed. revista e actualizada, 2004, p. 29; IDEM, *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 2010, p. 227.

⁹⁸ Neste sentido, ver os autores no *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais Anotados*, vol. I, reimpressão da edição de Nov. de 2004, Almedina, 2006, p. 62.

⁹⁹ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, pp. 156-159.

administrativos para decidir uma acção popular instaurada pela Junta de Freguesia de Cafede, em Castelo Branco, contra particulares para defesa do domínio público local¹⁰⁰.

De facto, o n.º 3 do artigo 212.º da CRP delimita o âmbito da jurisdição administrativa em função dos litígios emergentes das relações jurídicas administrativas¹⁰¹, o que é reafirmado pelo n.º 1 do artigo 1.º do ETAF, parecendo, assim, fazer apelo à distinção entre o direito público e o direito privado¹⁰².

A reforma do contencioso administrativo entrada em vigor em 2004 admite que os tribunais administrativos tenham competências para resolução de litígios não incluídos na cláusula geral do n.º 3 do artigo 212.º da CRP, o que, de acordo com JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, deve ser entendido no sentido de que o preceito constitucional apenas tem o alcance de consagrar os tribunais administrativos como os tribunais comuns em matéria administrativa¹⁰³, estando sujeitos à sua jurisdição questões privadas, como sucede com contratos puramente privados resultantes de um procedimento pré-contratual regulado por normas de direito público, e estando dela excluídas questões públicas, como sucede, por exemplo, com os actos materialmente administrativos do Presidente do STJ, do Conselho Superior da Magistratura e seu Presidente.

A respeito da alteração operada à Lei de Bases do Ambiente¹⁰⁴, que alargou a jurisdição administrativa em matéria ambiental, CARLA AMADO GOMES defende que, apesar de a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF parecer excluir a

iniciativa processual do autor popular quando estejam em causa violações cometidas por entidades privadas, que não exercem funções materialmente administrativas, isso não será admissível, sob pena de violação da reserva material de jurisdição administrativa¹⁰⁵, pelo que estão também abrangidas na jurisdição administrativa as violações levadas a cabo por particulares, desde que a sua actividade seja titulada por um acto de autorização sujeito a deveres de fiscalização, apenas estando excluída da jurisdição administrativa a situação em que não existe uma autorização¹⁰⁶.

A propósito da questão levantada por CARLA AMADO GOMES, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA diz-nos que o objectivo do preceito é o de ampliar o âmbito das competências da jurisdição administrativa em matéria ambiental, não tendo o sentido de excluir da jurisdição administrativa as violações aos valores indicados na al. l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF por entidades privadas, seja com a anuência da Administração, seja com a sua omissão de cumprimento de deveres de vigilância da observância de normas de direito administrativo pelos privados, posto que as acções destinadas a prevenir, a fazer cessar ou a reparar actividades privadas lesivas dos valores referidos na alínea mencionada só estão excluídas da jurisdição administrativa quando não representem o exercício de funções materialmente administrativas, nem sejam reguladas por normas de direito administrativo¹⁰⁷.

De acordo com JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, se se entender que a função objectivista do contencioso administrativo continua a reportar-se à eliminação de comandos ilegais e

¹⁰⁰ Cfr. <http://jusnet.coimbraeditora.pt/>, com a referência 5154/2010.

¹⁰¹ As quais, segundo JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, constituem uma relação jurídica de direito administrativo, ou seja, aquela em que uma das partes é uma entidade pública ou uma entidade particular no exercício de um poder público, que actua para realização de um interesse público. Cfr. *A Justiça Administrativa (Lições)*, 7.ª. Ed., Almedina, pp. 54-55.

¹⁰² Cfr. *Idem*, pp. 55-56.

¹⁰³ Cfr. *op. cit.*, p. 113.

¹⁰⁴ Através da Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro.

¹⁰⁵ Cfr. CARLA AMADO GOMES, «A ecologização da Justiça Administrativa: brevíssima nota sobre a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF», in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Lisboa, Fevereiro de 2004, pp. 25-41.

¹⁰⁶ Neste sentido, veja-se CARLA AMADO GOMES, «Acção pública e acção popular na defesa do ambiente - Reflexões breves», in *Em Homenagem ao Professor Dr. Diogo Freitas do Amaral*, Almedina, Nov. 2010, pp. 1181-1207.

¹⁰⁷ Cfr. *Manual...*, pp. 172-173.

que a função subjectivista está relacionada apenas com a reintegração de direitos subjectivos e interesses individuais legalmente protegidos, a acção popular para defesa de interesses metaindividuais constitui um *tertium genus*, com uma função metasubjectivista¹⁰⁸.

Para o mesmo autor, a abertura da justiça administrativa à iniciativa processual cívica tem dois objectivos: impede que o controlo da Administração fique dependente da subjectivação dos interesses lesados; e alarga o direito de participação dos cidadãos na actividade administrativa¹⁰⁹.

3.5-Os bens e os interesses tutelados

O direito de acção popular está consagrado para defesa de bens que a CRP enumera a título exemplificativo e que a lei deve tipificar (princípio da tipicidade legal da acção popular).

O n.º 3 do artigo 52.º da CRP enumera como bens protegidos pela acção popular a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a protecção do consumo de bens e serviços, o património cultural e os bens das pessoas colectivas aí indicadas. O n.º 2 do artigo 9.º do CPTA acrescenta a estes bens o urbanismo e o ordenamento do território, mas subtrai a protecção do consumo de bens e serviços.

A CRP menciona os bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais, o mesmo sucedendo com o CPTA. Já a LAP refere-se ao domínio público. Devemos questionar se os bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais que podem ser protegidos através da acção popular são diversos nos diplomas em apreço.

Uma vez que o legislador constitucional não distingue, diremos nós que não compete ao

intérprete distinguir, englobando-se nos bens em apreço o domínio público e o domínio privado¹¹⁰.

Os bens do domínio privado, ou bens patrimoniais, também podem realizar as necessidades dos membros de uma colectividade, tal como sucede com os bens do domínio público, embora estes últimos estejam fora do comércio jurídico privado em virtude da sua afectação a fins de utilidade pública.

O D.L. n.º 477/80, de 15 de Outubro, criou o inventário dos bens do Estado, entre os quais se contam os bens do domínio público, os bens do domínio privado e o património financeiro do Estado (cfr. artigo 3.º do diploma). No quadro do domínio privado, o diploma faz ainda uma distinção entre o domínio privado disponível e o domínio privado indisponível, sendo que este último, apesar de inserido no comércio jurídico privado, aproxima-se do domínio público (cfr. artigo 5.º do diploma).

O D.L. n.º 280/2007, de 7 de Agosto, instituiu regras gerais sobre a gestão de bens imóveis do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, bem como de gestão de imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos.

JORGE MIRANDA e PEDRO MACHETE fazem uma restrição no tocante aos bens do domínio público. Consideram que se o aspecto comum é o do interesse na fruição de bens indivisíveis, sejam colectivos ou comuns, então, de entre os bens dominiais apenas relevam os que são susceptíveis de uso comum e relativamente aos quais cada um possa tirar um proveito pessoal. Exemplificam estes bens com o mar, os rios, as estradas, um monumento nacional, colecções de arte, bibliotecas públicas, hospitais e escolas públicas. Fora do elenco deste tipo de bens estariam bens como os quartéis, as esquadras de

¹⁰⁸ Cfr. op. cit., p. 590-591.

¹⁰⁹ Cfr. Idem, p. 592.

¹¹⁰ Neste sentido, cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA; RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, op. cit., p. 164.

polícia, equipamento militar ou sistemas de armas¹¹¹.

O legislador consagrou na LAP como bens susceptíveis de tutela os do domínio público, ignorando os bens patrimoniais ou de direito privado que satisfazem necessidades colectivas. Em nosso entender, esta ausência da LAP impediria a tutela efectiva de bens patrimoniais, caso o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA não consagrasse a tutela de bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais nos mesmos moldes em que ela está prevista na Constituição portuguesa¹¹².

Já MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA consideram que, não obstante a formulação verbal do n.º 2 do artigo 9.º do CPTA, a legitimidade activa deste normativo apenas respeita aos bens dominiais, "...visto os bens do domínio privado das pessoas colectivas públicas se encontrarem sujeitos ao comércio jurídico de direito privado, para cujos litígios são competentes os tribunais judiciais"¹¹³.

O grau de conexão que se estabelece ou pode estabelecer-se entre os interessados e os bens protegidos revela-nos os interesses tutelados.

Os autores que se debruçam pormenorizadamente sobre esta matéria distinguem três categorias de interesses susceptíveis de tutela por via da acção popular. São eles: os interesses difusos, os interesses colectivos e os interesses individuais homogêneos. Há depois quem faça corresponder os interesses difusos aos interesses difusos em sentido estrito e os demais interesses mencionados aos interesses difusos em sentido amplo.

¹¹¹ Cfr. JORGE MIRANDA; RUI MEDEIROS, *op. cit.*, p. 1034.

¹¹² No contencioso civil, tutelam-se apenas os bens do domínio público (veja-se o artigo 26.º-A, do CPC), parecendo estar fora do âmbito da tutela popular os bens patrimoniais ou de direito privado de qualquer das pessoas colectivas públicas a que se refere a al. b), do n.º 3, do art.º 52.º da CRP, mesmo considerando que a enumeração constante do preceito legal referido é exemplificativa.

¹¹³ Cfr. *op. cit.*, p. 75.

Os interesses difusos correspondem a situações jurídicas materiais supraindividuais ou metaindividuais, indivisíveis, insusceptíveis de apropriação individual, intransmissíveis e irrenunciáveis, pertencentes a todas as pessoas que façam parte da comunidade, enquanto o fizerem, susceptíveis de fruição individual, mas não mensuráveis. São os interesses difusos em sentido estrito.

De acordo com JORGE MIRANDA e PEDRO MACHETE, mesmo quando a prossecução de interesses difusos esteja atribuída a entidades públicas, como sucede com a protecção da saúde, que constitui uma incumbência prioritária do Estado, mantém-se o carácter comunitário ou difuso do interesse, que pode coincidir ou sobrepor-se com interesses públicos ou com direitos subjectivos, como sucede com a emissão de gases tóxicos, que afecta o ambiente, a qualidade de vida e a saúde pública, mas também pessoas concretas e determinadas¹¹⁴.

NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES considera que os interesses públicos são interesses comunitários subjectivados nas pessoas colectivas públicas, em especial, de âmbito territorial, razão pela qual não são interesses difusos, apesar da sua natureza "ontologicamente comunitária"¹¹⁵.

Para JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, os interesses imateriais do n.º 3 do artigo 52.º da CRP têm todos a natureza de interesses públicos, postos por lei a cargo da Administração directa e indirecta de pessoas colectivas públicas de população e território e integrando matéria das atribuições dos municípios e, em alguma medida, das freguesias¹¹⁶.

Já MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA distingue entre interesses públicos e interesses difusos, afirmando que os primeiros são os interesses gerais de uma colectividade que abstraem dos interesses

¹¹⁴ Cfr. JORGE MIRANDA; RUI MEDEIROS, *op. cit.*, p. 1036.

¹¹⁵ Cfr. NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES, *op. cit.*, p. 37.

¹¹⁶ Cfr. *op. cit.*, p. 659.

individuais que são ou podem ser satisfeitos, ao passo que os segundos se aferem pelas necessidades efectivas que através deles são ou deviam ser satisfeitas aos membros de uma colectividade¹¹⁷. O autor exemplifica a sua distinção com a seguinte situação: a população que se veja afectada por um aterro sanitário tem um interesse difuso na preservação da qualidade do seu meio ambiente, mas ele pode contrariar o interesse mais vasto da comunidade num tratamento adequado do lixo, o qual corresponde a um interesse público.

O mesmo autor chama a atenção para o facto de a relação entre os interesses difusos e os bens públicos corresponder a uma fase inicial da sua evolução legal e doutrinária, pois pode haver interesses difusos relativos a bens privados, adquiridos por certas pessoas, como sucede com os investidores não institucionais. Neste caso, defende-se a aplicação de capital por cada um dos investidores. São os chamados interesses difusos de segunda geração, que se definem pelo facto de existir um conjunto mais ou menos vasto de titulares de bens privados que podem ser defendidos em conjunto, e não pela circunstância de o seu objecto ser susceptível de ser usufruído por uma multiplicidade de sujeitos¹¹⁸. Ao passo que estes seriam interesses acidentalmente colectivos¹¹⁹, os interesses difusos que têm por objecto bens públicos pertencem a todos e não são apropriáveis por ninguém, imprimindo-lhes o seu objecto uma dimensão supra-individual.

Para LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES, o interesse difuso "... é o interesse, juridicamente reconhecido, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, potencialmente, pode incluir todos os participantes da comunidade

geral de referência, o ordenamento geral cuja normatividade protege tal tipo de interesse"¹²⁰.

Os interesses colectivos correspondem também a situações jurídicas materiais supraindividuais ou metaindividuais, sendo, no entanto, mais restritos do que os interesses difusos em sentido estrito, pois a comunidade a que pertencem as pessoas titulares destes interesses é mais pequena. Trata-se de interesses protegidos por uma entidade sem cuja intervenção eles não poderiam ser defendidos na sua dimensão de grupo, mas os interesses não são apropriáveis pela pessoa colectiva, pertencendo aos membros de uma categoria enquanto tais.

Segundo JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, a conexão que se estabelece entre as pessoas colectivas criadas para a defesa destes interesses e os próprios interesses não é de titularidade, mas funcional¹²¹.

Os interesses colectivos são para NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES interesses individuais, egoístas e particulares, organizados em ordem a adquirir "... uma estabilidade unitária e organizada, de tal forma que se agregam a um determinado grupo ou categoria de indivíduos relacionados com um determinado bem jurídico. Não deixa de ser interesse colectivo o interesse individual de um sujeito colectivo ou de qualquer dos seus órgãos. A diferenciação destes interesses, face aos interesses difusos, é feita com base numa diversa realidade ontológica, pois os interesses colectivos são interesses que apesar de pluri-individuais, são titulados num determinado grupo de indivíduos que os prosseguem de forma egoística"¹²².

LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES sufraga o entendimento de que os interesses colectivos, fazendo apelo a uma pluralidade de cidadãos,

¹¹⁷ Cfr. MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, Lex, 2003, pp. 34-35.

¹¹⁸ Cfr. *Idem*, p. 30.

¹¹⁹ Qualificação esta que, de acordo com MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, foi atribuída por Barbosa Moreira. Cfr. *op. cit.*, p. 30.

¹²⁰ Cfr. LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: para uma Legitimação Procedimental*, Almedina, Coimbra, 1989, pp. 20-21.

¹²¹ Cfr. *op. cit.*, p.p. 652.

¹²² Cfr. *op. cit.*, pp. 37 e 38.

diferenciam-se em categorias de interesses, os quais têm um portador concreto e determinado, ao passo que os interesses difusos não têm um sujeito concreto, mas indeterminado¹²³. Para o mesmo autor, a diferença entre ambos situa-se ao nível ontológico, pois “... o interesse difuso não deixa de ser a forma concreta, plural e heterogénea do interesse público, enquanto o interesse colectivo é um interesse privado, ... um interesse corporativo. ... O interesse difuso é um interesse pluralista, solidário, comunitário e não patrimonial enquanto o interesse colectivo é um interesse de grupo, de categoria, um interesse egoístico”¹²⁴.

Segundo MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA, os interesses individuais homogéneos consubstanciam a refração dos interesses difusos *stricto sensu* e dos interesses colectivos na esfera de cada um dos seus titulares, ou seja, são os interesses de cada um dos titulares de um interesse difuso ou de um interesse colectivo¹²⁵.

JOSÉ OLIVEIRA ASCENSÃO diz-nos que a acção popular para defesa ou protecção dos interesses dos investidores consagrada no artigo 31.º do Código do Mercado dos Valores Mobiliários destina-se a proteger interesses colectivos e interesses individuais homogéneos dos investidores. Não se trata de interesses individuais, porque se contrapõem a colectivos, mas também não consubstanciam interesses difusos, pois estes são interesses de todas as pessoas de uma comunidade, pelo facto de fazerem parte dela¹²⁶.

JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS sustenta que os interesses individuais homogéneos são direitos subjectivos clássicos, divisíveis por natureza, mas que correspondem a um feixe de interesses que pode ser tratado colectivamente,

sem prejuízo da sua tutela clássica, individualizada para cada um¹²⁷.

3.6-A Legitimidade

Ao atribuir o direito de acção popular a “todos”, o legislador está a permitir que qualquer um defenda interesses que não são seus, mas nos quais todos são interessados pelo facto de integrarem a comunidade a que os bens protegidos respeitam.

A legitimidade é um pressuposto processual que se reporta ao objecto do processo e não uma condição de procedência da acção. Apesar de merecer tratamento autónomo no CPTA, em virtude das especificidades do contencioso administrativo, isso não significa que tenha um tratamento substancialmente distinto do que lhe é conferido pelo Código de Processo Civil¹²⁸.

Por regra, ela afere-se pela titularidade da relação jurídica controvertida tal como é configurada pelo autor e corresponde à detenção de uma posição subjectiva face a um determinado objecto processual (cfr. n.º 1 do artigo 9.º do CPTA). O regime geral do n.º 1 do artigo 9.º tem depois de ser conjugado com as restantes disposições do CPTA que se referem à legitimidade, a saber, com o disposto nos seus artigos 55.º, 68.º, 73.º e 77.º.

Na acção popular, não tem de existir uma delimitação da legitimidade processual activa em função da lesão ou potencial lesão do direito (cfr. n.º 2 do artigo 9.º do CPTA). O legislador concretizou uma extensão da legitimidade processual activa “...a quem não alegue ser parte numa relação material que se proponha submeter à apreciação do tribunal”¹²⁹.

¹²³ Cfr. op. cit., p. 31.

¹²⁴ Cfr. op. cit., p. 35.

¹²⁵ Cfr. op. cit., p. 53.

¹²⁶ Cfr. JOSÉ OLIVEIRA ASCENSÃO, «A acção popular e a protecção do investidor», in *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários*, n.º 11, Agosto 2011, pp. 65-75.

¹²⁷ Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS, «Os efeitos da sentença na Lei de Acção Popular», *Revista do centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 3, 1999, pp. 47-64.

¹²⁸ Neste sentido, veja-se MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime...*, p. 26.

¹²⁹ Cfr. Idem, p. 27.

O que caracteriza a acção popular é o facto de a legitimidade ser averiguada “... não concretamente com base na natureza do objecto de cada processo, mas abstractamente a partir da integração objectiva de certas qualidades e da inserção em determinadas categorias de indivíduos”¹³⁰.

Antes de concluir que a acção popular vem baralhar o esquema clássico, JOSÉ LEBRE DE FREITAS faz o seguinte exercício de raciocínio: “devendo coincidir o titular do direito ou do interesse *porventura existente* com aquele que exerce o direito de acção, segundo uns em termos objectivos, isto é, abstraindo apenas da efectiva existência do direito ou interesse material, e segundo outros em termos subjectivos, isto é, com abstracção também da sua efectiva titularidade, a legitimidade processual verifica-se quando ocorre essa coincidência e dá lugar à ilegitimidade quando, em vez dela, ocorre um desfasamento. Esta última consequência só não se verificará, segundo a doutrina tradicional, quando estamos perante um dos casos em que, a título extraordinário, a lei admite a substituição processual. Acontece então que, dada a conexão existente entre o interesse principal dum terceiro relativamente ao processo e o interesse dependente da parte, é esta admitida a litigar em nome próprio, mas por conta do terceiro, ainda que reflexamente também no seu próprio interesse. É o que ... se dá na acção sub-rogatória (art. 606 CC), na transmissão do direito litigioso sem habilitação (art. 271 CPC) ou na execução, pelo exequente dum crédito do executado (art. 860-3 CPC)”¹³¹.

Segundo o mesmo autor¹³², tem sido perfilhada a ideia de que o autor popular tem uma legitimidade originária específica, baseada numa norma que a consagra e independente da radicação

de qualquer direito ou interesse material, que não tem¹³³.

De acordo com JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, “... não há que proceder a uma aferição da pertença material do agente da acção popular ao círculo de portadores do interesse difuso...”¹³⁴. Para este autor, no âmbito da acção popular individual, o legislador não teve o propósito de condicionar a legitimidade processual activa a uma conexão substantiva entre o agente e o bem tutelado, pois o que “... releva como fonte de legitimidade é o direito fundamental do cidadão de participação política na condução dos assuntos públicos, incluindo o direito de participação no controlo jurisdicional da actividade administrativa”¹³⁵.

Em sentido diverso, MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA defende que a exigência de um interesse em demandar impõe que a legitimidade popular não seja atribuída a qualquer cidadão, mas apenas aos titulares dos interesses difusos ameaçados ou lesados, ou seja, a quem, por ser titular do interesse difuso que se pretende defender, tenha uma relação com o objecto da acção popular ou possa exigir algo do demandado nessa acção¹³⁶.

Segundo JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, há casos em que não é necessário delimitar os intervenientes, pois qualquer cidadão tem interesse na preservação do património cultural ou na defesa do domínio público, mas situações há em que parece ser de exigir a integração numa comunidade quando a problemática é, de alguma maneira, delimitável¹³⁷.

Como refere JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA a respeito do Ac. do STA de 15 de Dezembro de 1999, publicado nos CJA, n.º 30,

¹³³ Note-se que o autor tece estas considerações a respeito das associações enquanto autoras populares.

¹³⁴ Cfr. op. cit., p. 661.

¹³⁵ Cfr. Idem, p. 665.

¹³⁶ Cfr. a referência feita ao autor por JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, op. cit., p. 655.

¹³⁷ Cfr. Idem, pp. 655-656.

¹³⁰ Cfr. Idem, p. 3.

¹³¹ Cfr. JOSÉ LEBRE DE FREITAS, «A acção popular do direito português», in *sub judice justiça e sociedade*, n.º 24, Janeiro/Março 2003, pp. 15-26.

¹³² Cfr. Idem, Ibidem.

2001, a páginas 20 e seguintes, se o grau de conexão entre uma pessoa e o interesse protegido for ao ponto de se falar em apropriação individual do interesse difuso, já não poderemos falar de acção popular, pois estaria então em causa a titularidade individualizada do interesse alegadamente ofendido¹³⁸.

Já não podemos, no entanto, acompanhar o autor quando defende que o modo pelo qual a CRP admite a circunscrição da legitimidade processual activa na acção popular é o da aferição da qualidade de eleitor dos órgãos da pessoa colectiva pública que seja parte da situação jurídica administrativa controvertida¹³⁹.

Aquele autor considera não fazer sentido que um eleitor recenseado num município do Sul do país, por exemplo, instaure uma acção popular contra um município do Norte, pois não existiria entre ambos qualquer nexo de participação política e o eleitor não seria parte activa no desempenho das atribuições do demandado¹⁴⁰. O mesmo autor apenas admite que as coisas seriam diferentes se no município no qual o eleitor não está recenseado ocorresse um início de obras não licenciado num monumento em vias de classificação como de interesse nacional, pelo facto de estar em causa matéria da competência de órgãos e serviços do Estado, para cuja defesa não importa o local do recenseamento, pois a Administração do Estado é assunto público sujeito à participação de todos os cidadãos¹⁴¹.

Claro que o elemento de conexão do recenseamento eleitoral sustentado por JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, de acordo com o próprio autor, não serve para aferir a legitimidade das associações e fundações¹⁴². Nestes casos, há

que procurar o elemento de conexão entre o fim estatutário das pessoas em causa e o bem tutelado.

Para nós, o autor popular singular não tem de ser eleitor, nem a letra da lei parece comportar uma semelhante restrição (cfr. o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA e o corpo do n.º 3 do artigo 52.º da CRP), apesar de a LAP se referir no n.º 1 do seu artigo 2.º aos cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos.

Consideramos que também os cidadãos europeus, os estrangeiros e os apátridas têm legitimidade activa para lançar mão de uma acção popular administrativa. Se assim não se entendesse quanto aos cidadãos europeus, estaria posto em causa o princípio da igualdade entre os cidadãos da União. No tocante aos estrangeiros e apátridas, e à semelhança do que defendem JORGE MIRANDA e PEDRO MACHETE, a inserção sistemática do artigo 52.º da CRP no âmbito dos direitos, liberdades e garantias de participação política, não pode valer contra o seu sentido literal e teleológico, sendo que o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA atribui o direito de acção popular a qualquer pessoa, o que permite conferir legitimidade processual aos estrangeiros e apátridas, pois a remissão para a LAP apenas se faz em relação aos aspectos não especificamente regulados no CPTA, como sucede com a legitimidade processual activa¹⁴³.

MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA criticam a atribuição do direito de acção popular ao Ministério Público, na medida em que "...a generalização da intervenção do Ministério Público como actor popular poderá determinar *de lege ferenda* a necessidade de compatibilização com o regime que decorre do artigo 16.º da Lei n.º 83/95, que atribui igualmente ao MP a representação processual do Estado e de outras entidades públicas quando estas forem intervenientes na

¹³⁸ Cfr. Idem, p. 657.

¹³⁹ Cfr. Idem, p. 660.

¹⁴⁰ Cfr. Idem, pp. 660-661.

¹⁴¹ Cfr. Idem, Ibidem.

¹⁴² Cfr. Idem, p. 662.

¹⁴³ Cfr. JORGE MIRANDA; RUI MEDEIROS, op. cit., p.1035 e p. 1041.

causa. Ou seja, o MP poderá figurar como autor, por iniciativa própria, ou como réu, em representação processual do Estado. E se o eventual conflito de poderes poderá solucionar-se através do recurso aos mecanismos de substituição processual e não suscita especial dificuldade, parece inadequado que, ao menos no domínio da acção popular administrativa, em que frequentemente a agressão ao interesse difuso é imputável à Administração Pública, caiba ao MP o exercício da acção popular e, simultaneamente, em representação processual, a defesa dos interesses contrapostos, que nada justifica¹⁴⁴.

Em suma, tem legitimidade para instaurar uma acção popular qualquer das pessoas e entidades a que a lei se refere no artigo 2.º da LAP e no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA, sem que seja necessário aferir se o autor popular é ou não titular dos interesses a defender na acção, até porque essa radicação do interesse tutelado no autor popular faria deslocar a questão levada a juízo para fora do domínio da acção popular.

Quanto às associações e fundações, a alínea b) do artigo 3.º da LAP condiciona a respectiva legitimidade à inclusão expressa nas suas atribuições ou nos seus objectivos estatutários da defesa dos interesses em causa.

Diz-nos EURICO FERRARESI que “o modelo português de acção popular, ao legitimar o cidadão, aproximou-se do sistema da *common law* (representative plaintiff), afastando-se, assim, dos modelos brasileiro e francês, assentados sobre uma legitimidade institucional (principalmente Ministério Público). Afastou-se, porém, do critério da representatividade adequada das *class actions*”¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA; CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 3ª. ed. revista, 2010, Almedina, pp. 76-77.

¹⁴⁵ Cfr. EURICO FERRARESI, «A pessoa física como legitimada ativa à acção colectiva», in *Direito Processual...*, Coord. de ADA PELLEGRINI GRINOVER, et al., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 140 e ss.

CAPÍTULO III O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.7-Legitimidade da autarquia local como autora popular

A CRP Portuguesa consagra o direito de acção popular em benefício de todos, “...pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa ... nos casos e termos previstos na lei”.

A Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, diz-nos que são igualmente titulares do direito de acção popular, além dos cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos, das associações e fundações, “...as autarquias locais em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição” (cfr. o n.º 2 do artigo 2.º).

Quis o legislador nacional, numa iniciativa pioneira e inédita entre nós, consagrar a favor das autarquias locais o direito de acção popular.

Com a publicação do Código de Processo nos Tribunais Administrativos, o legislador português reafirmou a legitimidade popular das autarquias locais e estendeu a legitimidade popular ao Ministério Público no âmbito do contencioso administrativo de modo genérico, o qual havia ficado apartado da titularidade do direito de acção popular na LAP¹⁴⁶.

Quando se referem ao direito de acção popular de que são titulares as autarquias locais, há autores que consideram que esta acção não consubstancia uma verdadeira acção popular, mas antes uma acção pública¹⁴⁷, à semelhança da acção pública de

¹⁴⁶ Não obstante ter-lhe sido atribuída legitimidade popular em sede de contencioso civil com o D.L. n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro (vide o seu artigo 26.º-A), pouco tempo após a publicação da LAP. Por outro lado, há que ter em consideração que já antes da publicação da LAP o Ministério Público dispunha de várias disposições avulsas que lhe atribuíam legitimidade para instaurar acções relativas à abstenção de uso de cláusulas contratuais gerais, para defesa de valores relativos ao ambiente e a bens culturais, bem como no domínio da defesa dos interesses individuais homogêneos, colectivos ou difusos dos consumidores.

¹⁴⁷ Nesse sentido, JORGE MIRANDA; RUI MEDEIROS, op. cit., p. 1041; JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, op. cit., p. 668;

que o Ministério Público pode lançar mão. A razão de ser destas posições prende-se sobretudo com o facto de para estes autores a acção popular, tal como o nome indica, significar uma manifestação da sociedade civil, o que não sucederia com as autarquias locais, que são pessoas colectivas de direito público e, por outro lado, por se tratar de um meio que as autarquias locais utilizariam no âmbito da prossecução das suas atribuições e competências.

Divergimos destas posições, por duas ordens de razões: mesmo quando é a autarquia local a instaurar a acção popular, ela promove os interesses da sociedade civil e não os seus interesses; por seu turno, a acção popular de que as autarquias locais podem lançar mão não consubstancia um mero autocontrolo do poder público, nem está balizada pelas atribuições e competências das autarquias locais, o que a afasta da acção pública de que é titular o Ministério Público, como tentaremos demonstrar.

Quando as autarquias locais actuam como autoras populares, não pode afirmar-se que elas sejam interessadas ou titulares dos interesses protegidos, ainda que de forma mediata, enquanto veículos da expressão dos interesses das pessoas que pertencem à sua comunidade, porquanto elas detêm legitimidade processual activa para defender os interesses e bens protegidos de que são titulares não as autarquias, mas sim os residentes na área da sua circunscrição territorial.

Mesmo que, porventura, em determinado caso concreto, haja uma coincidência entre os interesses de que são titulares os residentes no seu território e os interesses de que sejam titulares as próprias autarquias locais, no exercício do direito de acção popular, tal como ele se encontra legalmente configurado, as autarquias locais não são titulares dos interesses e bens aí defendidos.

De harmonia com o disposto no artigo 14.º da LAP, “nos processos de acção popular, o autor representa por iniciativa própria, com dispensa de mandato ou autorização expressa, todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa que não tenham exercido o direito de auto-exclusão previsto no artigo seguinte, com as consequências constantes da presente lei”.

Esta disposição legal pode levar-nos a questionar se as autarquias locais, quando actuam como autoras populares, estarão a actuar como representantes dos residentes da área da sua circunscrição, ou se serão antes seus substitutos processuais ou ainda se a sua actuação não se enquadra em qualquer destas figuras processuais.

PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO diz-nos que na acção popular supletiva, o autor actua em vez do poder público, para suprir a sua inércia, representando-o, mas já na acção popular correctiva, uma vez que aquilo que se pretende é corrigir o mal consumado, o autor estaria a actuar em substituição processual¹⁴⁸.

JOSÉ LEBRE DE FREITAS diz-nos que quer a teoria da representação, quer a da substituição partem da visão individualista do direito, quando a tutela dos interesses colectivos e difusos faz apelo a uma concepção objectiva do direito. Para o autor, o direito de acção já não será uma manifestação de um direito material concreto, mas o exercício de um direito abstracto, integrado no direito à jurisdição e dirigido contra o Estado e independente da existência de um direito material que quem o exerce afirma ter¹⁴⁹.

Temos para nós que quando as autarquias locais actuam como autoras populares, elas não estão a actuar em representação dos residentes na área da sua circunscrição.

NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES, op. cit., p. 78; PAULO OTERO, op. cit., p. 885.

¹⁴⁸ Cfr. PAULO BARBOSA DE CAMPOS FILHO, «A ação popular constitucional», in *Revista Forense*, vol. 157, 1955, pp. 21-33.

¹⁴⁹ Cfr. op. cit., pp. 15-26

Desde logo, cremos ser possível defender a inaplicabilidade do disposto no artigo 14.º da LAP às autarquias locais. Aquele normativo parece estar apenas direccionado para as pessoas singulares, na medida em que prevê que o autor popular está a representar “todos os demais titulares dos direitos ou interesses em causa”. Se representa todos os “demais” titulares, isso significa que o autor popular é, também ele, titular dos direitos ou interesses em causa, ainda que de forma conjunta com todos os outros, o que não sucede com as autarquias locais, pois quando elas actuam como autoras populares, defendem interesses de que são titulares os residentes na área da sua circunscrição, e não também interesses próprios.

Por outro lado, as autarquias locais não actuam em nome e no interesse alheio, mas sim em seu nome, por sua conta e no exercício de um direito próprio, pese embora para defesa de interesses alheios.

Sucede, porém, que também não nos parece que as autarquias locais actuem como substitutos processuais dos residentes na área da sua circunscrição. Para que se pudesse falar em substituição processual, necessário seria que se verificasse um fenómeno de dupla legitimidade, bem como uma situação de legitimação anómala e indirecta, para utilizar as expressões de JOSÉ ROBIN DE ANDRADE¹⁵⁰.

Ora, em nosso entender, na medida em que as autarquias locais não “representam” os interesses de um residente, mas, de modo indistinto, os interesses da população residente na sua área de circunscrição, não se consegue descobrir aqui uma legitimidade originária dessa comunidade, que tivesse de ser averiguada a par da legitimidade que é atribuída às autarquias locais.

Por outro lado, a legitimidade atribuída às autarquias locais não é uma legitimidade anómala e indirecta, que lhes permita beneficiar reflexamente

da satisfação dos interesses de que são titulares os residentes na sua área de circunscrição. As autarquias locais não são admitidas a litigar por terem um interesse dependente do interesse principal de um terceiro, por conta de quem também actuariam. Às autarquias locais é conferida uma legitimidade originária, para exercer um direito próprio, em defesa de interesses alheios.

Também LIVIO PALADIN considera que o autor popular não é um substituto processual, pois essa posição iria brigar com a autonomia do próprio direito de acção popular¹⁵¹.

As autarquias locais actuam, sim, ao abrigo de uma legitimidade processual activa originária, usando a expressão de JOSÉ LEBRE DE FREITAS¹⁵², em nome próprio, por sua conta, no exercício de um direito próprio, mas em defesa de interesses alheios, baseadas numa norma jurídica que lhes atribui essa legitimidade independentemente da titularidade de qualquer direito subjectivo material ou interesse material, que não têm¹⁵³.

A outorga de legitimidade popular às autarquias locais por parte do legislador ordinário compreende-se bem, a nosso ver, pelo facto de se encontrarem numa posição privilegiada de proximidade com os titulares dos interesses difusos que podem defender contenciosamente.

3.8-A legitimidade popular das autarquias no processo civil

Em sede de processo civil, o artigo 26.º-A do CPC, introduzido pelo D.L. n.º 329-A/95, de 12 de Dezembro, veio consagrar no âmbito da tutela de interesses difusos que “têm legitimidade para propor e intervir nas acções e procedimentos cautelares destinados, designadamente, à defesa da

¹⁵⁰ Cfr. op. cit., p. 87.

¹⁵¹ Cfr. LIVIO PALADIN, «Azione Popolare», *Novissimo Digesto italiano*, vol. II, 1958, Torino, pp. 88-93.

¹⁵² Cfr. op. cit., p. 19.

¹⁵³ Cfr. Idem, *Ibidem*.

saúde pública, do ambiente e da qualidade de vida e do património cultural o Ministério Público, as associações de defesa dos interesses em causa e qualquer cidadão, nos termos previstos no diploma regulador do exercício do direito de acção popular”.

O D.L. n.º 180/96, de 25 de Setembro, alargou a legitimidade popular civil às autarquias locais, além de ter ampliado o leque exemplificativo de interesses susceptível de ser protegido neste âmbito ao domínio público e ao consumo de bens e serviços.

3.9-Distinção da legitimidade da alínea c) do n.º 1 do art.º 55.º do CPTA

Quando uma autarquia local seja parte de uma relação jurídica administrativa no âmbito da qual outra entidade lhe cause um prejuízo ou um perigo de prejuízo, ela terá um interesse pessoal e directo na resolução da questão, podendo actuar em juízo ao abrigo da legitimidade que lhe é conferida pelo disposto na al. c) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA.

A respeito do interesse pessoal e directo, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA considera impor-se a distinção entre ambos os requisitos, defendendo que apenas o carácter pessoal do interesse respeita ao pressuposto processual da legitimidade, ao passo que o carácter directo do interesse tem que ver com o interesse em agir¹⁵⁴.

Assim, o carácter pessoal do interesse corresponde à exigência de que a utilidade que o interessado pretende obter com a anulação ou a declaração de nulidade do acto impugnado seja reivindicada para si próprio, de modo a poder afirmar-se que o interessado é parte legítima por alegar ser o titular do interesse em nome do qual actua em juízo¹⁵⁵.

Quanto ao carácter directo do interesse, ele tem que ver com a questão de saber se existe um interesse “actual e efectivo” em pedir a invalidade do acto que se impugna, isto é, se o interesse é de repercussão imediata na esfera jurídica do autor¹⁵⁶.

Situação diversa é a de reintegração de um interesse difuso ofendido, ou de prevenção da sua ofensa¹⁵⁷, para as quais a autarquia local tem legitimidade processual activa, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 9.º do CPTA e no n.º 2 do artigo 2.º da LAP.

No caso de a autarquia local ter igualmente um interesse pessoal e directo na resolução da questão, ela pode optar por lançar mão da acção popular administrativa ou da acção administrativa especial, ficando depois condicionada à escolha processual que efectuar.

3.10-Interesse em agir

O pressuposto da legitimidade é distinto do requisito do interesse em agir, o qual não se encontra consagrado no CPTA enquanto pressuposto processual geral. Ele vem especialmente previsto no artigo 39.º do CPTA, a respeito das acções de simples apreciação, e manifesta-se “... na exigência de um carácter «directo» ao interesse individual para impugnar actos administrativos”, ou seja, de um interesse actual¹⁵⁸.

Uma coisa é ter legitimidade para estar em juízo e outra, diferente, é ter necessidade de tutela judicial, a qual nos é revelada pela utilidade que pode advir para o interessado da procedência da acção.

Estando excluída da acção popular a defesa de interesses meramente individuais, podemos

¹⁵⁶ Idem, Ibidem.

¹⁵⁷ Mesmo que tal interesse faça parte do leque de atribuições da autarquia local.

¹⁵⁸ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *O Novo Regime...*, p. 62.

¹⁵⁴ Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual...*, pp. 235-236.

¹⁵⁵ Idem, Ibidem.

questionar-nos acerca de qual seja o interesse em agir da autarquia local enquanto autora popular.

De acordo com JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA, o interesse em agir da autarquia local como autora popular estará no facto de o interesse difuso a defender constar das suas atribuições¹⁵⁹.

Na mesma linha de orientação, ELIANA PINTO defende que as autarquias locais têm interesse em demandar quando defendam interesses dos titulares de interesses difusos com residência na sua circunscrição territorial e quando os interesses difusos se incluam no âmbito das suas atribuições e competências¹⁶⁰.

Não podemos concordar com os autores, por um lado, porque a lei não faz essa exigência no tocante às autarquias locais, contrariamente ao que sucede com as associações e fundações na alínea b) do artigo 3.º da LAP e, por outro lado, porque o que verdadeiramente está em causa é o benefício que o autor popular pode retirar da acção, não para si, mas para a comunidade enquanto tal, ou seja, é a refracção actual e efectiva do benefício na comunidade residente na área da circunscrição da autarquia local.

Neste sentido, vejamos o que nos diz CARLA AMADO GOMES: "... uma acção promovida ao abrigo da legitimidade singular tem reflexos individuais directos ..., e pode ter reflexos colectivos indirectos ...- o objecto do processo é, no entanto, um só e traduz-se na defesa de uma posição individual. Por seu turno, uma acção promovida ao abrigo da legitimidade popular tem efeitos colectivos imediatos ..., mas não tem necessariamente efeitos mediatos na esfera pessoal – o objecto do processo traduz-se na defesa de um bem do interesse colectivo"¹⁶¹.

¹⁵⁹ Cfr. op. cit., p. 668.

¹⁶⁰ Cfr. ELIANA PINTO, «Os Municípios Titulares da Acção Popular», in *Direito Administrativo das Autarquias Locais, Estudos*, Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 2010, pp. 291-322.

¹⁶¹ Cfr. CARLA AMADO GOMES, «A ecologização ...», p. 36.

O interesse em agir da autarquia local enquanto autora popular é o do ganho directo que a acção pode trazer para a comunidade residente na sua circunscrição, independentemente de se verificarem ou não efeitos mediatos na esfera pessoal de cada um dos seus residentes e ou na própria esfera jurídica da autarquia local autora.

3.11-A causa de pedir e o pedido

Por regra, o objecto do processo define-se em função da pretensão que é deduzida pelo autor, e esta pretensão resulta da causa de pedir e do pedido que o autor plasma na petição ou no requerimento inicial. A causa de pedir corresponde aos factos sobre os quais o autor faz assentar a sua pretensão de reconhecimento da existência ou inexistência de uma situação, de um efeito ou de um facto jurídico. Por seu turno, a pretensão do autor há-de resultar do pedido que é deduzido perante os tribunais administrativos.

Podem conjugar-se na causa de pedir da acção popular a ilegalidade da conduta dos órgãos da Administração (bem como dos particulares) e a sua lesividade, ou potencial lesividade, relativamente a interesses metaindividuais. A par delas, o objecto da tutela pode abranger um pedido indemnizatório decorrente da responsabilidade pela ofensa do interesse tutelado.

Quanto às pretensões, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA distingue entre as que podem ser deduzidas no âmbito da acção administrativa comum e as que podem ser deduzidas no quadro da acção administrativa especial. No primeiro caso, temos as pretensões de conteúdo declarativo ou de simples apreciação, as prestações de conteúdo condenatório, e as prestações de conteúdo constitutivo. No segundo caso, temos as pretensões relativas aos actos administrativos e as referentes a normas regulamentares¹⁶².

¹⁶² Cfr. op. cit., *Manual...*, pp. 74 e ss..

No tocante aos actos administrativos, é possível configurar uma pretensão de anulação (que é constitutiva), uma pretensão de declaração de nulidade e uma pretensão de declaração de inexistência, bem como uma pretensão de condenação à emissão de um acto administrativo legalmente devido e uma pretensão de condenação à abstenção da prática de um acto administrativo cuja emissão é provável, mas ainda não sucedeu¹⁶³. Esta última, no entanto, está inserida no âmbito da acção administrativa comum.

3.12-Meios de tutela contenciosa

O legislador começa por distinguir entre a acção popular administrativa e a acção popular civil.

De harmonia com o disposto no n.º 1 do artigo 12.º da LAP, “a acção popular administrativa compreende a acção para defesa dos interesses referidos no artigo 1.º e o recurso contencioso com fundamento em ilegalidade contra quaisquer actos administrativos lesivos dos mesmos interesses”.

Quando a LAP foi publicada, em 31 de Agosto de 1995, estavam em vigor a LEPTA e os artigos 369.º e 822.º do CA. A acção popular supletiva prevista no artigo 369.º do CA era exercida no domínio do contencioso civil e a acção popular correctiva prevista no artigo 822.º do CA¹⁶⁴ exercia-se por intermédio do recurso contencioso de anulação. Quanto às demais decisões ilegais da Administração que não fossem deliberações das autarquias locais, elas eram impugnáveis em sede de acção popular por via do recurso contencioso de anulação previsto nos artigos 24.º e seguintes da LEPTA. Também era possível lançar mão da acção para reconhecimento de direito, prevista nos artigos 69.º e seguintes da LEPTA, bem como dos meios processuais acessórios dos artigos 76.º e seguintes do mesmo diploma legal.

Actualmente, o recurso à acção popular administrativa faz-se através da utilização da acção administrativa comum, da acção administrativa especial, dos processos urgentes¹⁶⁵ e dos processos cautelares.

Quanto à acção administrativa comum, é admissível qualquer dos meios processuais que tenha por objecto litígios cuja apreciação se inscreva no âmbito da jurisdição administrativa, quer se trate de um dos meios expressamente previstos no n.º 2 do artigo 37.º do CPTA, quer de outro meio que não conste daquele elenco.

No tocante à acção administrativa especial, podem usar-se todos os meios processuais que encerrem como pedidos principais os de impugnação de actos administrativos ou de normas, o de condenação à prática de acto legalmente devido, bem como o de declaração de ilegalidade por omissão (vide o artigo 46.º do CPTA). Com qualquer destes pedidos principais podem ser cumulados outros que com eles apresentem uma relação material de conexão (vide o n.º 1 do artigo 47.º do CPTA), nomeadamente, os que são indicados a título de exemplo no n.º 2 do artigo 47.º do CPTA.

Os processos urgentes e os processos cautelares constituem outros dos meios admissíveis para defesa dos interesses difusos ofendidos ou ameaçados. Mesmo que a LAP lhes não faça qualquer referência no n.º 1 do seu artigo 12.º, e que a letra da lei no n.º 2 do mesmo preceito legal opere uma remissão em bloco para qualquer dos meios previstos no Código de Processo Civil, a não admissibilidade do uso dos processos urgentes e dos processos cautelares no domínio da acção popular administrativa consubstanciaria, em nosso entender, uma violação do princípio constitucional da tutela jurisdicional efectiva (vide artigo 20.º da CRP). O n.º 2 do artigo 9.º do CPTA sempre

¹⁶³ Cfr. Idem, *Manual...*, pp. 75-76.

¹⁶⁴ Para impugnação de deliberações ilegais dos órgãos autárquicos.

¹⁶⁵ Apesar de o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA não fazer referência expressa aos processos urgentes, contrariamente com o que sucede com a menção aos processos principais e cautelares.

superaria qualquer eventual lacuna que pudesse considerar-se existir nesta matéria, uma vez que consagra expressamente a possibilidade de utilização de processos principais e cautelares por parte do autor popular.

PARTE III A AUTARQUIA LOCAL COMO AUTORA POPULAR

CAPÍTULO I ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

4.1- A acção popular e o limite de atribuições e competências

Podemos questionar se uma autarquia local pode ser autora popular quando defende interesses difusos que não constem do elenco de atribuições e competências que pode prosseguir e exercer ou se, pelo contrário, tem de ter os interesses difusos a tutelar em sede de acção popular inseridos no âmbito das suas atribuições e competências, como modo de a legitimar a actuar como autora popular. Colocada a questão de outro modo, será que as autarquias locais têm de ter atribuições e competências em matéria de interesses difusos como condição de adquirirem interesse em agir para poderem defender os bens tutelados pela acção popular?

A questão coloca-se, pois, por um lado, as autarquias locais apenas podem actuar no âmbito das suas atribuições, por meio das competências legais que lhes são legalmente fixadas, sob pena de a respectiva actuação ser inválida e, por outro lado, há quem considere que a forma pela qual as autarquias locais têm interesse em agir em sede de acção popular é através da integração dos interesses difusos a defender nas suas atribuições e competências. Para os autores que defendem esta posição, será essa integração que dota as autarquias locais do necessário interesse em agir para a propositura de uma acção popular em defesa dos

interesses dos residentes na área da sua circunscrição.

Relacionada com esta questão está ainda a de saber se a acção de que as autarquias locais podem lançar mão ao abrigo do n.º 2 do artigo 2.º da LAP e do n.º 2 do artigo 9.º do CPTA é uma verdadeira acção popular ou, ao invés, uma acção pública, como aquela que o legislador outorga a favor do Ministério Público, quer seja por força do facto de a autarquia local ser uma pessoa colectiva de direito público, quer seja em virtude de se considerar, eventualmente, que a titularidade do direito de acção popular pelas autarquias locais corresponde a uma sua competência jurídico-pública.

Comecemos por observar a nossa jurisprudência.

No Ac. do STA de 30 de Setembro de 1999, proferido no processo n.º 41668¹⁶⁶, em que estava em causa a legitimidade activa da Junta de Freguesia da Vila do Prado para interpor recurso contencioso de anulação de deliberações da Câmara Municipal de Vila Verde que deferiram um pedido de licenciamento de construção de um edifício comercial apresentado por um particular, o Tribunal decidiu-se pela legitimidade da autarquia, nos termos do disposto nos art.ºs 821.º do Código Administrativo e 46.º do RSTA, aplicável por força do art.º 24.º, alínea b), da LPTA, e considerando o disposto no art.º 268.º, n.º 4, da CRP. Sustentou o STA a sua posição no facto de a defesa do património cultural se inserir no acervo de bens e interesses legalmente protegidos que constituem as atribuições da freguesia enquanto autarquia local, com o que se verificaria a radicação nos órgãos autárquicos de um interesse pessoal e directo em sede de tutela de interesses difusos.

O Ac. do STA de 29 de Abril de 2003, lavrado no processo n.º 47545¹⁶⁷, decidiu que a Junta de

¹⁶⁶ Cfr. *CJA*, n.º 31, Janeiro/Fevereiro 2002, pp. 3 e ss.

¹⁶⁷ Cfr. <http://jusnet.coimbraeditora.pt/>, com a referência 2883/2003.

Freguesia da Morreira, concelho de Braga, com base no n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 83/95, tem legitimidade para impugnar contenciosamente o acto administrativo do Senhor Secretário de Estado Adjunto e das Obras Públicas, que aprovou a localização de um troço de auto-estrada.

No interessante Ac. do TCA Sul de 22 de Junho de 2006, proferido no processo n.º 1590¹⁶⁸, decidiu-se que uma junta de freguesia de Lisboa tem legitimidade para deduzir pedido cautelar de suspensão dos trabalhos de construção de um condomínio licenciados pelo Município de Lisboa. Afirma-se no acórdão que a legitimidade popular das autarquias locais não tem como fundamento a defesa das suas atribuições e interesses, mas dos interesses da respectiva comunidade de pessoas, sendo, como tal, duvidoso, que possa falar-se de um limite de competência. Tendo o acórdão decidido pela legitimidade da autarquia local, afirma depois que resta "...enquadrá-la ou em sede de legitimidade difusa para o elenco de interesses catalogados nos art.ºs 52.º n.º 3 CRP, 53.º n.º 2 CPA e Lei 83/95, 31.08, art.º 1.º n.º 2 ou de legitimidade pública em função das atribuições e competências dos órgãos, tudo dependendo de saber se a ora Recorrente se apresenta por si em juízo por interesses públicos refractados sobre a esfera jurídica individual dos cidadãos residentes na área territorial da Junta de Freguesia ou se está por si em juízo por interesses públicos próprios. E se a Doutrina procura centrar em termos de coerência dogmática o binómio autarquia local/actor popular, não é adjectivamente exigível que o Requerente cautelar assuma explicitamente que teça armas por uma das teses, sendo certo que por banda do Tribunal a selecção da factualidade levada ao probatório deve reflectir as várias soluções plausíveis da questão de direito" (cfr. p. 12 do acórdão).

Se considerarmos que todos os interesses difusos consagrados no n.º 3 do artigo 52.º da CRP

constam das atribuições e competências das autarquias locais, como afirma JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA relativamente aos municípios e, no tocante a alguns daqueles interesses, também quanto às freguesias¹⁶⁹, no fundo, as autarquias locais nunca chegariam a ver-se colocadas perante a situação de poderem actuar fora do âmbito das suas atribuições e competências no domínio da acção popular e, como tal, sem interesse em agir. O eventual problema pareceria estar resolvido por si mesmo à partida e a discussão seria travada no plano meramente teórico.

Ainda que assim se entendesse, parece-nos possível travar a discussão de saber se é ou não necessário que os interesses difusos que as autarquias locais vão defender contenciosamente constem das suas atribuições e competências para que elas possam agir como autoras populares, por um lado, porque quando as autarquias locais actuam no exercício do direito de acção popular, ainda que haja coincidência entre o interesse da sua comunidade residente e o seu próprio interesse, elas actuam para tutela do interesse dos residentes na área da sua circunscrição e, por outro lado, porque consideramos que nem todos os interesses e bens tutelados pelo n.º 3 do artigo 52.º da CRP, pelo n.º 2 do artigo 1.º da LAP e pelo n.º 2 do artigo 9.º do CPTA constam das atribuições e competências das autarquias locais.

Senão vejamos:

a) Quanto ao bem da vida saúde pública, ele não corresponde com exactidão à atribuição da saúde que é conferida aos municípios¹⁷⁰ e, no que toca às freguesias¹⁷¹, elas apenas têm atribuições no domínio dos cuidados primários de saúde, o que é coisa diversa. A saúde pública é uma noção que faz apelo à organização de sistemas e serviços de saúde para controlo do processo de saúde e doença nas

¹⁶⁸ Cfr. www.dgsi.pt, acedida em 25 de Julho de 2011.

¹⁶⁹ Cfr. op. cit., nota 375 da p. 667 e pp. 667-668.

¹⁷⁰ Cfr. a alínea g) do n.º 1 do artigo 13.º da LTACA.

¹⁷¹ Cfr. a alínea e) do n.º 1 do artigo 14.º da LTACA.

populações, mediante acções de vigilância e de intervenção do Estado, não se confundindo com a noção de saúde *tout court*. Nos termos da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, na sua redacção actual, enquanto a protecção da “saúde” constitui um direito dos indivíduos e da comunidade, que se efectiva pela responsabilidade conjunta da sociedade, dos cidadãos e do Estado, a promoção e a defesa da “saúde pública” são efectuadas através da actividade do Estado e de outros entes públicos (cfr. n.ºs 1 e 3 da Base I da Lei n.º 48/90). De acordo com a Base IX da lei em apreço, “sem prejuízo de eventual transferência de competências, as autarquias locais participam na acção comum a favor da saúde colectiva e dos indivíduos, intervêm na definição das linhas de actuação em que estejam directamente interessadas e contribuem para a sua efectivação dentro das suas atribuições e responsabilidades”;

b) Relativamente ao bem da vida ambiente, ele consta das atribuições quer dos municípios, quer das freguesias¹⁷²;

c) No que respeita ao bem da vida urbanismo, ele consta das atribuições dos municípios, mas já não das freguesias¹⁷³;

d) Em relação ao bem da vida ordenamento do território, ele consta das atribuições dos municípios, mas as freguesias têm a atribuição do “ordenamento urbano e rural” e não do território¹⁷⁴;

e) No que concerne ao bem da vida qualidade de vida, não o encontramos enquanto tal

no quadro de atribuições dos municípios e das freguesias¹⁷⁵;

f) No que tange ao bem da vida património cultural, as autarquias locais dispõem da atribuição da cultura, mas não do património cultural, que faz apelo a uma noção diversa¹⁷⁶;

g) Já no tocante aos bens do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, os municípios têm a atribuição do património, mas apenas do património autárquico, sendo que as freguesias não têm tal atribuição¹⁷⁷.

Apesar de a alínea m) do n.º 1 do artigo 13.º da LTACA consagrar a atribuição da defesa do consumidor a favor dos municípios, o mesmo não sucedendo com as freguesias, o n.º 2 do artigo 9.º do CPTA não consagra a tutela deste bem no âmbito do contencioso administrativo.

Vejamos agora como se posiciona a doutrina quanto às questões levantadas.

JOSÉ MANUEL SÉRVULO CORREIA considera que a acção popular conferida à autarquia local é uma verdadeira acção pública, na medida em que os interesses protegidos pelo n.º 3 do artigo 52.º da CRP são também atribuição dos municípios e, em alguma medida, das freguesias. Estaríamos perante interesses públicos, que a lei coloca a cargo das autarquias na medida em que tenham refracção na área do território das autarquias¹⁷⁸.

Do mesmo passo, considera o mesmo autor que a distinção entre acção pública e acção popular se encontra na oposição entre a iniciativa processual de uma pessoa colectiva pública para defesa da legalidade, no âmbito de uma lesão ou ameaça de lesão a um interesse público protegido, e a

¹⁷² Cfr. a alínea l) do n.º 1 do artigo 13.º da LTACA e alínea h) do n.º 1 do artigo 14.º da LTACA.

¹⁷³ Cfr. a alínea o) do n.º 1 do artigo 13.º da LTACA e n.º 1 do artigo 14.º da LTACA.

¹⁷⁴ Cfr. a alínea o) do n.º 1 do artigo 13.º da LTACA e alínea j) do n.º 1 do artigo 14.º da LTACA.

¹⁷⁵ Cfr. os artigos 13.º e 14.º da LTACA.

¹⁷⁶ Cfr. a alínea e) do n.º 1 do artigo 13.º da LTACA e alínea d) do n.º 1 do artigo 14.º da LTACA.

¹⁷⁷ Cfr. a alínea e) do n.º 1 do artigo 13.º da LTACA e artigo 14.º da LTACA.

¹⁷⁸ Cfr. op. cit., p. 668.

iniciativa processual de um cidadão como forma de participação nos assuntos públicos para defesa dos mesmos interesses¹⁷⁹.

JORGE MIRANDA e PEDRO MACHETE afirmam que a legitimidade processual atribuída às autarquias locais consubstancia um direito de acção pública, que cabe na liberdade de conformação do legislador. Estaria em causa a prossecução, directa ou indirecta, de atribuições públicas, ou o exercício de uma competência pública, razão pela qual estaríamos fora do direito de acção popular¹⁸⁰.

Para aqueles autores, a "...acção popular configura uma manifestação da sociedade que se contrapõe a expressões da organização dos poderes públicos. A acção popular e a acção pública podem coexistir e visar os mesmos objectivos (...), mas nem por isso se confundem: a primeira corresponde a uma liberdade de defesa *uti cives* de determinados interesses qualificados e é oponível aos poderes públicos e a terceiros particulares; a segunda é instituída como autocontrolo do poder público (tutela da legalidade, em geral) ou como instrumento de prossecução das suas atribuições ... sendo, em qualquer dos casos, uma competência jurídico-pública, e não um direito fundamental"¹⁸¹.

Já MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA sustentam que, de harmonia com o disposto no n.º 2 do artigo 2.º, da Lei n.º 83/95, o direito de acção popular foi delimitado em função dos interesses de que sejam titulares os residentes na área da circunscrição das autarquias locais, "...o que faz supor que a autarquia pode agir em defesa de interesses difusos nas mesmas condições em que o poderá fazer qualquer cidadão, desde que se trate de interesses que relevem no âmbito da respectiva área territorial, não se encontrando condicionada, nesse ponto, ao contrário do que sucede com as

instituições associativas, por qualquer critério de competência funcional"¹⁸².

E defendem os mesmos autores que as atribuições e competências dos municípios e freguesias apenas relevam para legitimar as autarquias locais a actuar em juízo em defesa de um interesse pessoal, como sucede quando elas se situam no domínio de uma relação inter-administrativa, no âmbito da qual prosseguem um interesse próprio que lhes cabe defender¹⁸³. "Mas para além disso, poderão exercer o direito de acção popular, em substituição dos cidadãos residentes na respectiva circunscrição, sempre que esteja em causa algum dos interesses ou valores mencionados neste artigo 9.º, n.º 2, independentemente de se tratar de matéria relativamente à qual a autarquia possua um específico campo de intervenção"¹⁸⁴.

Por seu turno, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE sustenta que as autarquias locais apenas podem defender interesses difusos através da acção popular no âmbito das suas atribuições e relativamente ao seu território¹⁸⁵.

À semelhança de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e de CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA consideram que as autarquias locais não têm um limite de competência, pois a legitimidade popular das autarquias locais não tem como fundamento a defesa das suas atribuições¹⁸⁶.

NUNO SÉRGIO MARQUES ANTUNES advoga que a atribuição às autarquias locais de legitimidade popular é um mero corolário da descentralização administrativa do Estado, como modo de prosseguir os interesses comunitários de forma mais eficaz e como mais um meio de as

¹⁸² Cfr. op. cit., p. 74.

¹⁸³ Cfr. a alínea j) do n.º 2 do artigo 37.º, a alínea c) do n.º 1 do artigo 55.º, e a alínea b) do n.º 1 do artigo 68.º, todos do CPTA.

¹⁸⁴ Cfr. op. cit., p. 74.

¹⁸⁵ Cfr. op. cit., pp. 177-178.

¹⁸⁶ Cfr. op. cit., p. 163.

¹⁷⁹ Cfr. op. cit., p. 670.

¹⁸⁰ Cfr. idem, p. 1041.

¹⁸¹ Cfr. idem, p. 1030.

autarquias locais prosseguirem os interesses colocados a seu cargo pela CRP¹⁸⁷.

MIGUEL TEIXEIRA DE SOUSA considera igualmente que a defesa do interesse difuso que a autarquia pretende tutelar através da acção popular tem de se incluir nas competências da autarquia¹⁸⁸.

Para ELIANA PINTO, as autarquias locais têm interesse em demandar quando os interesses difusos a tutelar se incluam no âmbito das suas atribuições e competências¹⁸⁹.

Finalmente, também PAULO OTERO considera que o legislador atribuiu às autarquias locais uma forma de acção popular pública e não uma verdadeira acção popular, na acepção de acção popular de que são titulares os cidadãos¹⁹⁰.

Admitir que a atribuição de legitimidade popular às autarquias locais fosse a outorga de uma competência jurídico-pública, na medida em que a competência corresponde ao conjunto de poderes, jurídicos ou funcionais, que a lei coloca a cargo dos órgãos das pessoas colectivas públicas para a prossecução das suas atribuições, seria ter de admitir que ela serve para a prossecução das atribuições da autarquia.

Ora, não nos parece ter sido esse o escopo do legislador ordinário, até porque a utilização do direito de acção popular consubstancia uma faculdade das autarquias locais, que elas podem ou não utilizar, em função do juízo de oportunidade e conveniência que efectuem sobre a situação em causa. As autarquias locais são livres de tomar a iniciativa de exercer o direito de acção popular e a sua actuação processual não se encontra exteriormente condicionada.

O facto de as autarquias locais serem entidades públicas não afasta a nossa convicção, pois a situação legalmente configurada pelo legislador

ordinário português leva-nos a afastar as autarquias locais da situação do Ministério Público enquanto autor popular.

Para nós, a acção popular de que as autarquias locais podem lançar mão não consubstancia um mero autocontrolo do poder público, em defesa do princípio da legalidade no âmbito do exercício da actividade administrativa, razão pela qual afastamos a acção popular de que as autarquias locais podem lançar mão da acção pública de que o Ministério Público pode ser titular.

Também a actividade dos particulares é averiguada e fiscalizada pelas autarquias locais, ainda que a actuação desses particulares apenas seja contenciosamente sindicável no domínio do contencioso administrativo desde que inserida no contexto de uma relação jurídica administrativa, ou corresponda ao desempenho de uma função materialmente administrativa ou se encontre sujeita a normas de direito administrativo.

Por outro lado, ao passo que o Ministério Público actua no exercício das suas funções, defendendo o princípio da legalidade, ele sim, num autocontrolo do poder público, as autarquias locais não actuam para mera defesa da legalidade administrativa. Em sede de acção popular, elas actuam como se de um mero particular se tratasse, em defesa, não apenas da legalidade objectiva, mas, *prima facie*, dos interesses difusos da sua comunidade residente.

O Ministério Público pode substituir-se ao autor popular que instaurou a acção, precisamente, para exercer a fiscalização da legalidade, no caso de o autor desistir da instância, ou de celebrar transacção lesiva dos interesses tutelados ou ainda no caso de adoptar um comportamento lesivo de tais interesses (cfr. n.º 3 do artigo 16.º da LAP). Ora, as autarquias locais não têm este poder substitutivo do autor popular, nas mesmas circunstâncias, o que faria sentido caso o direito de acção popular atribuído às autarquias locais fosse uma verdadeira acção pública.

¹⁸⁷ Cfr. op. cit., p. 78.

¹⁸⁸ Cfr. op. cit., p. 200.

¹⁸⁹ Cfr. op. cit., pp. 291-322.

¹⁹⁰ Cfr. op. cit., p. 882.

Ainda no que ao Ministério Público diz respeito, veja-se a restrição operada à legitimidade processual activa pela alínea c) do n.º 1 do artigo 68.º do CPTA, por comparação com o tratamento que é conferido às autarquias locais na alínea d) da mesma disposição legal. No âmbito da condenação à prática de um acto legalmente devido, o Ministério Público apenas pode ter impulso processual quando o dever de praticar o acto resulte directamente da lei, estejam ou não em causa os bens a que se refere o n.º 2 do artigo 9.º do mesmo Código. Trata-se de uma ilegalidade qualificada, na expressão de MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e de CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA¹⁹¹.

O direito de acção popular de que as autarquias locais são titulares é, pois, uma verdadeira acção popular e não uma acção pública ou uma acção popular autárquica, na expressão de PAULO OTERO¹⁹². No âmbito do seu exercício, a autarquia local actua como se se tratasse de um mero particular, promovendo os interesses da sociedade civil, não sendo o facto de a autarquia local ser uma entidade pública que tem a capacidade de transmutar a acção popular de que pode lançar mão numa acção pública, até porque semelhante transmutação dificilmente se harmonizaria com a configuração legal do direito de acção popular das autarquias locais no ordenamento jurídico português.

Se o interesse difuso a defender pela autarquia local constar em determinado caso das suas atribuições e competências, essa coincidência não faz com que a autarquia local vá prosseguir essa sua atribuição quando actua como autora popular, em defesa dos interesses de que são titulares os residentes na área da sua circunscrição. Se o fizesse, estaria a actuar em defesa de um interesse pessoal e directo e não em defesa do interesse difuso da sua comunidade residente. Quando exista uma

coincidência entre o interesse difuso e o interesse pessoal e directo da autarquia, essa coincidência não interfere com a necessidade de se encontrarem reunidos os requisitos e pressupostos da instauração da acção popular por parte das autarquias locais.

Em sentido diverso, veja-se o que afirma CARLA AMADO GOMES a este respeito: "... em caso de coincidência entre interesse público local e interesse difuso, a invocação do mecanismo do n.º 2 do art.º 2.º da Lei n.º 83/95 consubstancia, não uma situação de legitimidade popular, mas antes uma representação processual implícita e atípica de titulares de interesses difusos. Ou seja, a autarquia, agindo com base no art.º 2.º, n.º 2, da Lei n.º 83/95, estará a defender um interesse titulado difusamente pelos seus fregueses ou municípios, que é também um interesse seu, porque integrado nas suas atribuições. Porém, não pode, ao abrigo de tal dispositivo, invocá-lo como tal, sob pena de ser considerada parte ilegítima, devendo substituir o fundamento da legitimidade pelo art.º 46.º do RSTA"¹⁹³. Para a autora, em caso de coincidência entre o interesse público local e o interesse difuso, o interesse da autarquia seria sempre directo e pessoal, porque as vantagens da acção popular recaem sempre na sua esfera de atribuições¹⁹⁴.

Para nós, a acção promovida ao abrigo da legitimidade colectiva tem, *prima facie*, efeitos colectivos imediatos, verifiquem-se ou não simultaneamente efeitos individuais mediatos, quer na esfera jurídica da autarquia autora, quer na esfera jurídica dos seus residentes (de cada um deles), pois o objecto do processo corresponde à prossecução da defesa de um bem do interesse colectivo. O mesmo sucede, e por regra sucederá, quando a acção popular for instaurada por um particular para defesa de interesses difusos que são

¹⁹¹ Cfr. op. cit., p. 457.

¹⁹² Cfr. op. cit., p. 882.

¹⁹³ Cfr. «Um por todos e todos pela protecção ambiental», in *CJA*, n.º 31, Janeiro/Fevereiro de 2002, p. 11, em anotação ao Ac. do STA de 30 de Setembro de 1999, processo n.º 41668.

¹⁹⁴ Cfr. *Idem*, *Ibidem*.

de “todos”. Esta acção terá efeitos colectivos imediatos, ainda que se verifiquem reflexos individuais indirectos, pois o objecto do processo traduz-se na prossecução da defesa de um bem do interesse colectivo.

As autarquias locais actuam como autoras populares ao abrigo de uma legitimidade processual activa originária, em seu nome e no seu próprio interesse, o que afasta a ideia de representação dos residentes na sua área de circunscrição, até porque entendemos que o disposto no artigo 14.º da LAP se aplica apenas ao autor popular individual. As autarquias locais actuam por sua conta, no exercício de um direito próprio, que é o direito de acção, pese embora em defesa de interesses alheios.

Por seu turno, as autarquias locais também não actuam, a nosso ver, enquanto substitutas dos residentes na sua área de circunscrição, porquanto não há uma legitimidade originária da comunidade residente que cumpra averiguar a par da legitimidade da autarquia local, nem a legitimidade atribuída às autarquias locais é uma legitimidade anómala e indirecta, que lhes permitiria beneficiar reflexamente da satisfação dos interesses dos residentes na sua área de circunscrição.

Quando actuam como autoras populares, as autarquias locais baseiam-se numa norma jurídica que lhes atribui essa legitimidade, independentemente da titularidade de qualquer direito subjectivo material ou interesse material, que, no domínio da acção popular, não têm. Mesmo quando existe a mencionada coincidência nos interesses em presença, os interesses contenciosamente tutelados não são interesses pessoais e directos das autarquias locais, sob pena de a acção instaurada deixar de ser uma acção popular, para passar a ser qualificada como uma acção de defesa de um interesse pessoal e directo, instaurada ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 55.º do CPTA.

Se a autarquia local optou por ser autora popular, em caso de coincidência de interesses, que é meramente accidental, ela vai defender um interesse difuso da sua comunidade residente e não um interesse seu, independentemente de se verificarem ou não efeitos mediatos na esfera jurídica da autarquia local.

A LAP obriga ao preenchimento prévio de requisitos condicionais de verificação da legitimidade activa no seu artigo 3.º, no caso das associações e fundações. Estas entidades têm de incluir expressamente nas suas atribuições ou nos seus objectivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de acção de que se trate.

Ora, a LAP não contém previsão semelhante para as autarquias locais, sendo certo que se o legislador quisesse que assim fosse, tê-lo-ia dito expressamente, como fez com as associações e fundações. Não há, como tal, que tentar descobrir um elemento de conexão funcional entre a autarquia local autora popular e o objecto do processo.

Como afirma JOSÉ ROBIN DE ANDRADE, “para a lei, o interesse que justifica e fundamenta a acção popular está ínsito, a priori, nas qualidades das pessoas a quem a lei atribui objectivamente esse direito de acção judicial”¹⁹⁵. E continua o autor, dizendo que “em suma, a natureza objectiva de uma certa espécie de legitimidade contenciosa é caracterizada primariamente, não só pela forma abstracta da sua atribuição (a promoção da acção judicial dependendo da posse de uma qualidade objectiva), mas também pelo seu carácter constitutivo (e não declarativo), sendo portanto irredutível à acção particular estabelecida em termos normais”^{196 197}.

¹⁹⁵ Cfr. op. cit., p. 35.

¹⁹⁶ Idem, p. 45.

¹⁹⁷ O autor conclui que na acção popular correctiva não há que invocar nem demonstrar a existência e titularidade de um prejuízo concreto causado pelo acto impugnado, quer no que respeita ao próprio autor popular, quer no que toca aos interesses da colectividade autárquica, bastando para ser parte legítima que se alegue a posse objectiva das qualidades que definem a categoria de

Quanto ao interesse em agir das autarquias locais, ele não pode deixar de corresponder ao benefício que a autora popular pode retirar da acção, não para si, mas para a comunidade enquanto tal, ou seja, o interesse em agir corresponde à refração actual e imediata do benefício na comunidade residente na área da circunscrição da autarquia local, independentemente de se verificarem ou não efeitos mediatos na esfera pessoal da autarquia local¹⁹⁸.

A atribuição de legitimidade popular às autarquias locais pelo legislador ordinário deve-se ao facto de estas entidades se encontrarem numa posição privilegiada de proximidade com os titulares dos interesses difusos, o que lhes permite assumir-se como a entidade mais apta a defender os interesses da sua comunidade residente.

O objecto da tutela da acção popular instaurada por uma autarquia local são os interesses que são defendidos nessa acção popular, que não são os interesses da autarquia local, mas sim os interesses difusos ameaçados ou ofendidos de que são titulares os residentes na área da sua circunscrição.

Dizer que os interesses difusos têm de constar das atribuições e competências das autarquias locais seria o mesmo, em nosso entender, que exigir a subjectivação desses interesses nas autarquias, um pouco à semelhança do que a jurisprudência italiana tem vindo a fazer com a interpretação da legitimidade activa das associações

na defesa dos interesses colectivos dos seus membros.

Essa não é, para nós, a interpretação correcta a fazer da legitimidade activa e do interesse em agir das autarquias locais enquanto autoras populares, na medida em que o legislador português configurou essa legitimidade e esse interesse em agir de modo diverso. Caso se verificasse a subjectivação dos interesses a tutelar na esfera jurídica das autarquias locais, deixaríamos pura e simplesmente de estar perante a figura da acção popular para passar a estar perante o exercício de um direito pessoal e directo das mesmas.

Não são, assim, as atribuições e competências das autarquias locais que estão em causa na acção popular, mesmo quando exista uma coincidência entre o interesse difuso a tutelar contenciosamente e o interesse constante do elenco de atribuições e competências das autarquias. Essa coincidência será sempre meramente accidental e não apaga a opção que tiver sido feita pela instauração da acção popular, com todas as consequências que a escolha acarreta.

As autarquias locais actuam, pois, como autoras populares sem que se coloque em cima da mesa um limite de competência ou do fim, pelo que podem instaurar a acção popular para defesa de interesses que não constem das suas atribuições e competências.

CAPÍTULO II O TERRITÓRIO

4.2-O território e o exercício do direito de acção

Num segundo passo, podemos questionar se a autarquia local apenas se pode socorrer da acção popular quando os interesses a tutelar por via contenciosa estão situados ou sejam afectados na sua circunscrição territorial, uma vez que a

peçoas a quem o direito de acção é atribuído, e sendo suficiente alegar que o acto impugnado viola a legalidade e a ordem jurídica. JOSÉ ROBIN DE ANDRADE sustenta esta posição, porquanto considera ser inconcebível que uma colectividade indeterminada de pessoas seja titular de um direito, estando em causa, apenas, a defesa da legalidade objectiva. Já na acção popular supletiva, defende o autor que o autor popular tem de alegar prejuízos concretos sofridos pela entidade cujos interesses prossegue e a protecção jurídica com que os interesses se encontram tutelados (cfr. op. cit., p. 121). Aqui, já o autor considera que o autor popular actua como substituto processual da entidade cujos direitos são prosseguidos em juízo.

¹⁹⁸ E ou também na esfera jurídica de cada um dos residentes na área de circunscrição da autarquia local autora.

actuação das autarquias está limitada do ponto de vista territorial à sua circunscrição.

Entendem que existe semelhante limitação JORGE MIRANDA e PEDRO MACHETE¹⁹⁹, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA e CARLOS ALBERTO FERNANDES CADILHA²⁰⁰, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA²⁰¹ e JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE²⁰².

A este propósito, afirmam MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA: “quanto às **autarquias locais**, a sua legitimidade difusa assenta no facto de os bens ou valores constitucionalmente tutelados, embora radicados em toda a colectividade, terem (ou poderem ter) particular incidência na área de uma ou mais freguesias ou municípios – o que, naturalmente, restringe a sua legitimidade aos processos em que se discutam questões respeitantes aos efeitos da medida administrativa na sua própria circunscrição (art.º 2/2 da Lei n.º 83/95), não podendo agir judicialmente para defesa de *interesses difusos* postos em causa noutra local do território nacional”²⁰³.

Também no Ac. do STA de 30 de Setembro de 1999, proferido processo n.º 41668²⁰⁴, decidiu-se que a junta de freguesia aí autora tinha legitimidade para estar em juízo, entre outros fundamentos, pelo facto de o imóvel a implantar se situar no logradouro de um imóvel situado na área territorial da autarquia autora popular.

Não cremos que exista um limite territorial no sentido de as autarquias locais apenas poderem actuar quando a medida administrativa tomada tenha efeitos na circunscrição da autarquia autora.

O que o n.º 2 do artigo 2.º da LAP nos diz é que as autarquias são titulares do direito de acção popular “...em relação aos interesses de que sejam titulares residentes na área da respectiva circunscrição”.

Ora, esta norma não restringe os efeitos da medida administrativa que afecta os interesses dos residentes ao território da autarquia autora, nem obriga a que os bens ameaçados ou ofendidos se situem no território da autarquia. O que ela refere é uma coisa distinta, consagrando que as autarquias apenas podem actuar nas situações em que os interesses dos residentes na sua área de circunscrição tenham sido afectados ou ameaçados. Quem está ligado à circunscrição são os residentes da autarquia local e não os interesses de que os mesmos são titulares.

Claro que, por regra, a afectação dos interesses de que os residentes na área de circunscrição das autarquias são titulares terá refracção na mesma área territorial, ou os bens afectados estarão situados na área de circunscrição das autarquias, mas isso não tem de ser forçosamente assim.

Os interesses de que os residentes na área de circunscrição das autarquias são titulares, e os efeitos da sua afectação, não têm de se confinar, obrigatoriamente, ao território da autarquia em apreço, ainda que, por regra, seja isso que acaba por suceder na maioria das vezes.

Pensemos, por exemplo, no património cultural ou na qualidade de vida. A afectação do Castelo de Almourol, situado em Vila Nova da Barquinha, enquanto património cultural não corresponde à afectação do interesse dos residentes no município de Abrantes ao património cultural, apesar de o mesmo não se encontrar situado na área de circunscrição daquela autarquia? A afectação ilegal de uma ciclovia situada num município confinante com aquele em que residem pessoas que a utilizam, por não disporem de nenhuma na área do município em que residem, não consubstancia a

¹⁹⁹ Cfr. JORGE MIRANDA; RUI MEDEIROS, op. cit., p. 1042.

²⁰⁰ Cfr. *Comentário...*, p. 74.

²⁰¹ Cfr. op. cit., p. 163.

²⁰² Cfr. op. cit., pp. 177-178.

²⁰³ Idem, *Ibidem*.

²⁰⁴ Cfr. *CJA*, n.º 31, Janeiro/Fevereiro 2002, pp. 3 e ss.

afecção do interesse de tais pessoas à qualidade de vida?

Não há que considerar que a autarquia local apenas tem legitimidade para instaurar a acção popular administrativa no que respeita a bens radicados na sua comunidade ou na área da sua circunscrição, ou de algum modo aí afectados, porquanto a legitimação da autarquia local não lhe é conferida em virtude de semelhante critério.

O que permite que a autarquia local instaure uma acção popular é o facto de o interesse afectado ou ameaçado ser da titularidade dos residentes na sua área de circunscrição.

Nem a LAP, nem o CPTA exigem um nexo de proximidade territorial entre o autor popular e o bem lesado ou os efeitos da afectação desse bem, razão pela qual não há que exigir uma ligação entre o território e a localização do bem afectado ou a refração dessa afectação no território correspondente à circunscrição da autarquia local.

CAPÍTULO III CONCLUSÕES

Aqui chegados, estamos em condições de alinhar algumas conclusões.

a) Na acção popular, as autarquias locais defendem os interesses difusos de que são titulares os residentes na área da sua circunscrição; elas não defendem interesses de que sejam, elas próprias, titulares, directa ou indirectamente;

b) O direito de acção popular de que as autarquias locais são titulares não consubstancia um mero meio de controlo da Administração, mas sim um meio de tutela jurisdicional de interesses difusos pertencentes à sua comunidade residente, cuja lesão ou ameaça de ofensa pode resultar da actividade quer de entidades públicas, quer de particulares;

c) O direito de acção popular das autarquias locais corresponde a uma verdadeira acção popular e não a uma acção pública, pois não só as autarquias actuam como se fossem um mero particular, como a configuração legal da acção popular das autarquias locais no ordenamento jurídico português a afasta da acção pública de que o Ministério Público é titular;

d) Quando o interesse difuso a defender pelas autarquias locais constar das suas atribuições e competências, essa coincidência accidental não faz com que as autarquias locais autoras populares prossigam as suas atribuições e competências, pois, se o fizessem, estariam a actuar em defesa de um interesse pessoal e directo e não em defesa do interesse difuso da sua comunidade residente;

e) O legislador ordinário atribuiu às autarquias locais uma legitimidade processual activa originária para que actuem em nome próprio, por sua conta e no exercício de um direito próprio, embora em defesa de interesses alheios, independentemente da titularidade de qualquer direito, que não têm; enquanto autoras populares, as autarquias locais não actuam em representação, nem em substituição dos residentes na área da sua circunscrição;

f) Ao contrário do disposto na alínea b) do artigo 3.º da LAP, relacionado com as associações e fundações, o legislador não exige que os interesses difusos a defender constem das atribuições e competências das autarquias locais, não sendo, assim, de exigir um nexo de conexão funcional entre estas e as suas atribuições e competências;

g) O interesse em agir das autarquias locais autoras populares corresponde ao benefício que podem retirar da acção para a comunidade enquanto tal; ele consiste na refração actual e imediata do benefício na comunidade residente na área da sua circunscrição territorial, verifiquem-se

ou não efeitos mediatos na esfera jurídica da autarquia autora;

h) Ao atribuir legitimidade às autarquias locais para defender o interesse difuso da comunidade residente na sua área de circunscrição, o legislador não subjectivou o interesse difuso nas autarquias locais, pois o seu titular continua a ser a comunidade residente na respectiva área de circunscrição; caso se verificasse essa subjectivação, deixaríamos de estar perante a figura da acção popular para passar a estar perante o exercício de um direito pessoal e directo das autarquias;

i) As autarquias locais podem ser autoras populares quando actuam fora do âmbito das suas atribuições e competências, uma vez que não são estas que estão em causa na acção popular;

j) Por seu turno, as autarquias locais não estão limitadas no exercício do direito de acção popular ao âmbito espacial da respectiva circunscrição territorial;

k) O n.º 2 do artigo 2.º da LAP não restringe os efeitos da medida administrativa que afecta os interesses dos residentes em certa autarquia local ao território da autarquia autora; o que a norma refere é que as autarquias apenas podem actuar nas situações em que os interesses dos residentes na sua área de circunscrição tenham sido afectados ou ameaçados, pelo que o nexos territorial existente estabelece-se entre os residentes das autarquias e a sua área de circunscrição e não entre esta e os interesses de que aqueles são titulares;

l) A lei não exige um nexos de proximidade territorial entre o autor popular e o bem lesado ou os efeitos da afectação desse bem, não havendo que exigir uma conexão entre o território e a localização do bem afectado ou a refração dessa afectação no território correspondente à circunscrição da autarquia local.



BIBLIOGRAFIA

AGRIFOGLIO, SERGIO - «Riflessioni critiche sulle azioni popolare come strumento di tutela degli interessi collettivi», in *Le Azioni a tutela di interessi collettivi: Atti del Convegno di Studio, Pavia*, 11-12 giugno, 1974, Cedam, Padova, 1976.

ANTUNES, NUNO SÉRGIO MARQUES - *O Direito de Acção Popular no Contencioso Administrativo Português*, Lex, Lisboa, 1997.

AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO - *O Novo Regime do Processo nos Tribunais Administrativos*, 3.ª ed. revista e actualizada, Coimbra, 2004.

IDEM, *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, 2010.

AROSO DE ALMEIDA, MÁRIO; FERNANDES CADILHA, CARLOS ALBERTO - *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2007.

BRUNO, TOMMASO - «Azione Popolare», in *Il Digesto Italiano*, vol. IV, parte seconda, 1893-1899, pp.951-974.

CAETANO, MARCELLO - *Manual de Direito Administrativo*, 10ª ed., 5ª reimpressão, vol. I, Almedina, Coimbra, 1991.

CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ANTÓNIO - *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, 1993.

CAPPELETTI, MAURO - «Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi», in *Le Azioni a tutela di interessi collettivi: Atti del Convegno di Studio, Pavia*, 11-12 giugno, 1974, Cedam, Padova, 1976, pp.191-221.

CARINGELLA, FRANCESCO - *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

CASSETTA, ELIO - *Manuale di Diritto Amministrativo*, quarta edizione riveduta ed aggiornata, Giuffrè Editore, 2002.

CAUPERS, JOÃO - *Introdução ao Direito Administrativo*, 10ª ed., Âncora, 2009.

IDEM, *A Administração Periférica do Estado, Estudo de Ciência da Administração*, Aequitas, Editorial Notícias, 1994.

COLAÇO ANTUNES, LUIS FILIPE - *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: para uma legitimação procedimental*, Almedina, Coimbra, 1989.

ESTEVES DE OLIVEIRA, MÁRIO; OLIVEIRA, RODRIGO ESTEVES DE - *Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, Anotados*, vol. I, reimpressão da ed. de Novembro de 2004, Almedina, 2006.

FÁBRICA, LUIS - «A Acção Popular no Projecto de Código do Processo Nos Tribunais Administrativos», in *Reforma do Contencioso Administrativo, Trabalhos Preparatórios*, O Debate Universitário, Ministério da Justiça, vol. I, pp. 167-177.

IDEM, «A Acção Popular no Projecto de Código de Processo nos Tribunais Administrativos», in *CJA*, n.º 21, Maio/Junho 2000, pp. 16-22.

IDEM - «A acção popular já não é o que era», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 38, Março/Abril 2003, pp. 35-54.

FERRARESI, EURICO - «A pessoa física como legitimada ativa à acção colectiva», in *Direito Processual...*, GRINOVER, ADA PELLEGRINI (Coord.), et al., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 140 e ss.

FIGUEIREDO DIAS, JOSÉ EDUARDO - «Os Efeitos da Sentença na Lei de Acção Popular», in *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Ano II, n.º 3, 1999, pp. 47-64.

FIGUEIREDO DIAS, JOSÉ EDUARDO; OLIVEIRA, FERNANDA PAULA - *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 3ª reimpressão, Almedina, Coimbra, 2009.

FILHO, PAULO BARBOSA DE CAMPOS, «A Acção Popular Constitucional», in *Revista Forense*, vol. 157, 1955, pp. 21-33.

FREITAS DO AMARAL, DIOGO - *Curso de Direito Administrativo*, I, 3ª ed., 2ª reimpressão, Almedina, Lisboa, 2006.

GAROFOLI, ROBERTO; FERRARI, GIULIA - *Manuale di Diritto Amministrativo*, 4ª ed., S.I.: Nel Diritto Editore, 2010.

GOMES, CARLA AMADO - «Acção Pública e Acção Popular na Defesa do Ambiente: reflexões breves», in *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra, 2010, pp. 1181-1208.

IDEM, «A ecologização da Justiça Administrativa: brevíssima nota sobre a alínea l) do n.º 1 do artigo 4.º do ETAF», in *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Lisboa, Fevereiro de 2004, pp. 25-41.

IDEM, «Um por todos e todos pela protecção ambiental», in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 31, Janeiro/Fevereiro de 2002, pp. 3-12.

GOMES CANOTILHO, J. J.; VITAL MOREIRA - *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª ed. revista, Coimbra.

GRINOVER, ADA PELLEGRINI - «O Projecto de Lei Brasileira Sobre Processos Colectivos», in *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 62, Coimbra, 2010, pp. 155-162.

GRINOVER, ADA PELLEGRINI (Coord.); MENDES, ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO; WATANABE, KAZUO - *Direito Processual Colectivo e o Anteprojecto de Código Brasileiro de Processos Colectivos*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007.

LEBRE DE FREITAS, JOSÉ - «A acção popular do direito português», in *sub judice, justiça e sociedade*, n.º 24, Janeiro/Março 2003, pp. 15-26.

MAIA, DIOGO CAMPOS MEDINA - «a Acção Coletiva Passiva: o retrospecto histórico de uma necessidade presente», in *Direito Processual...*, GRINOVER, ADA PELLEGRINI (Coord.), et al., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 321-344.

MANCUSO, RODOLFO DE CAMARGO - *Interesses Difusos: Conceito e Legitimação para Agir*, 6ª ed., revista, atualizada e ampliada, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004.

MENDES, ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO - «O Anteprojecto de Código Brasileiro de Processos Coletivos: Visão Geral e Pontos Sensíveis», in *Direito Processual...*, GRINOVER, ADA PELLEGRINI (Coord.); et al., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 16-32.

MIRABELLA, MAURICIO; DI STEFANO, MASSIMO; ALTIERI, ANDREA - *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, 2009.

MIRANDA, JORGE - *As Constituições Portuguesas, de 1822 ao texto actual da Constituição*, 2ª ed., Livraria Petrony, 1984.

MIRANDA, JORGE; MEDEIROS, RUI - *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2ª ed., Wolters Kluwer, Coimbra Editora.

OLIVEIRA ASCENSÃO, JOSÉ DE - «A Acção Popular e a Protecção do Investidor», in *Cadernos do Mercado de Valores Mobiliários*, 2001, n.º 11.

OTERO, PAULO - «A Acção Popular: configuração e valor no actual Direito português», in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 59, Lisboa, Dezembro de 1999, pp. 871-893.

PALADIN, LIVIO - «Azione Popolare», in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. II, p. 88.

PINTO, ELIANA - «Os municípios titulares da acção popular», in *Direito Administrativo das Autarquias Locais, Estudos*, PINTO, ELIANA; et al., Wolters Kluwer, Coimbra Editora, 2010, pp. 291-322.

ROBIN DE ANDRADE, JOSÉ - *A Acção Popular no Direito Administrativo Português*, Coimbra, 1967.

SANTOS BOTELHO, JOSÉ MANUEL DOS - *Contencioso Administrativo*, 3ª ed., Almedina, 2000.

SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL - *Direito do Contencioso Administrativo*, Lex, Lisboa, 2005.

SILVA PAIXÃO, J. DA; ARAGÃO SEIA, J.; FERNANDES CADILHA, C.A. - *Código Administrativo atualizado e anotado*, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 1989.

SOTTO MAIOR, MARIANA - «O Direito de Acção Popular na CRP», in *Documentação e Direito Comparado*, 1998, pp.239 e ss..

TEIXEIRA DE SOUSA, MIGUEL - *A Legitimidade Popular na Tutela dos Interesses Difusos*, Lex, 2003.

VIEIRA DE ANDRADE, JOSÉ CARLOS - *A Justiça Administrativa (Lições)*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2005.

ZAVASCKI, TEORI ALBINO - «Reforma do Processo Coletivo: indispensabilidade de disciplina diferenciada para direitos individuais homogêneos e para direitos transindividuais», in *Direito Processual...*, GRINOVER, ADA PELLEGRINI; et al., Revista dos Tribunais, São Paulo, 2007, pp. 32-38.

A AUTORA

Joana Roque Lino é Advogada e Agente de Execução

1. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

» 1997 | Advogada.

Atuação nas áreas do Direito Administrativo, nomeadamente, Autárquico, Saúde, Farmacêutico, Aeroportuário, Urbanismo, Turismo e Restauração, Direito Cível, Direitos Reais, Contratos, bem como no Contencioso e Julgados de Paz. Atuação nas áreas do Direito Societário, Insolvência e Recuperação de Empresas, Processo Tributário, Laboral e Segurança Social. Na vertente mais tradicional, presta serviços relacionados com Direito Penal e Processo Penal, Processo Contraordenacional, Direito da Família, Menores, Sucessões e Arrendamento

» 2011 | Agente de Execução.

Tramitação de processos executivos, citações, notificações e notificações judiciais avulsas.

» 2011 | Jurista do grupo de revisão do Plano Director Municipal da Lourinhã

2. FORMAÇÃO ACADÉMICA E PROFISSIONAL

» 2011 | Doutoranda em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

2010-2012 | Mestrado em Direito Público na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Classificação final – 15 valores

2006-2007 | Pós-graduação em Direito Fiscal na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Classificação final – 15 valores.

2002-2003 | Pós-graduação em Direito Público sobre o Novo Contencioso Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade Católica. Classificação final – 15 valores.

1998 | DECO - Formação profissional sobre Direitos dos Consumidores (250 horas)

1996-1997 | Pós-graduação em Ciências Político-Administrativas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Classificação final – 14 valores

1995 | Licenciatura pela faculdade de direito da Universidade de Lisboa. Média de curso – 13 valores

3. APTIDÕES E COMPETÊNCIAS TÉCNICAS

Realização de traduções jurídicas do inglês, francês e espanhol para o português.

4. COMUNICAÇÕES E PUBLICAÇÕES

– Elaboração de artigos jurídicos em publicações periódicas 2006-2010

– Publicação de artigo no sítio da Internet da Wolters Kluwer, intitulado “A condenação da Administração à não emissão de um ato administrativo quando seja provável a emissão de um ato lesivo e a ação administrativa especial”, elaborado com base no trabalho final apresentado na pós-graduação de contencioso administrativo (2003).

– Publicação de livro com minutas de contratos civis, da coleção jusformulários, editado pela Wolters Kluwer e pela Coimbra Editora (Julho 2009), com 2ª edição em Dezembro de 2012.

5. PARTICIPAÇÕES EM CONGRESSOS E SEMINÁRIOS

– Participação em mini mba, no IRR, sobre energias renováveis, em Janeiro de 2009.

– Participação nas primeiras jornadas da qualidade farmacêutica, em Setembro de 2009.

6. OUTRAS INDICAÇÕES

– Formadora titular de CAP

– Formação em ações relacionadas com diversas matérias na ANA, Aeroportos de Portugal, S.A.

– Membro da Ordem dos Advogados – desde 1997 (advogada); 1996-1997 (advogada estagiária).

